UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

El presidencialismo mexicano en su contexto histórico: instituciones y actores

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo

Directora

María Esther del Campo García

Madrid

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

El presidencialismo mexicano en su contexto histórico: Instituciones y Actores

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo

Directora:

Dra. María Esther del Campo García

Madrid, 2019



Universidad Complutense de Madrid

Programa de Doctorado

Ciencias Políticas, y de la Administración y Relaciones Internacionales

Tesis Doctoral

El presidencialismo mexicano en su contexto histórico: Instituciones y Actores

Doctorando

Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo

Directora de Tesis:

Dra. María Esther del Campo García

Madrid, 2019



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR

D./Dña. Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo,
estudiante en el Programa de Doctorado Ciencia Política y de la Administración y Relaciones I,
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y titulada:

El presidencialismo mexicano en su contexto histórico: Instituciones y Actores

y dirigida por: Dra. María Esther del Campo García

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 25 de junio de 2019

Fdo.: Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo

Firmado digitalmente por Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo
Fecha: 2019.06.25 14:11:31 -05'00'

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

Para mis padres que ya no pudieron ver esta Tesis: Eduardo y Emilia, quienes siempre estuvieron cariñosamente impulsando esta aventura académica.

A mi tía Arcelia que tampoco alcanzó a ver este trabajo.

A mi hermano Orlando y mis tíos Leticia y Arturo.

Para mi compañera que tanto tardo en llegar a Claudia Elena Montero Rivera por todo su amor, cariño y comprensión.

A Ángel, quien me enseñó a ser papá, y de quien espero que lo entienda cuando sea padre.

A Lalito con todo el amor de su padre, por su permanente sonrisa y alegría de vivir, a quien deseo que entienda esta Tesis como un regalo académico.

A mi nueva familia: Rosa Rivera, Jair, Gerardo y Alejandro por su cariño, apoyo y comprensión.

A mis primos Arturo, Jesús, Claudia, Jorge, Norma, Judith, Ricardo Arely

Especialmente a mi maestra y amiga Dra. María Esther del Campo García por su paciencia, apoyo, comprensión y conocimientos.

A Ludolfo Paramio y Ramón Cotarelo, maestros y amigos en la Universidad Internacional de La Rábida y en el Instituto Ortega y Gasset.

A Víctor Andrade Guevara, Juan Antonio García Amado, mis amigos que me formaron académicamente en diversas etapas de mi vida, a quienes les agradezco su lectura y comentarios pertinentes que le hicieron a la tesis.

A mis amigos de viaje en la política mexicana: Armando Adriano Fabre, Juan Bueno Torio, Víctor Manuel Camacho Solís (+), Diódoro Carrasco Altamirano, Fernando Coronel Landa, Martha Cecilia Díaz Gordillo, Tomás González Corro, Marcela González Salas Petriccioli, Antonio Hinojosa Saldaña, Manuel Hernández Gómez (+), Miguel Ángel Jiménez Godínez, Héctor Larios Córdoba, Carlos Luna Escudero, Ángel Rafael Martínez Alarcón, Domingo Alberto Martínez Reséndiz, Ignacio Rey Morales Lechuga, Jorge Miguel Ramírez Pérez, Adrián Fernando Rangel Aguilar, Juan José Rodríguez Prats, Alejandro Rojas Díaz Durán, José Francisco Yunes Zorrilla, César Augusto Vargas Hernández, Jorge Zermeño Infante.

A los amigos de toda la vida: Víctor Manuel Hernández Medina, Enrique Susan Hernández y María Concepción Pastrana Rodríguez.

ÍNDICE

Pág.

CAPÍTULO II
¿POR QUÉ SE ADOPTA EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO? REVISIÓN DEL SIGLO XIX

CAPÍTULO III
LA GESTACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN EL SIGLO XX

CAPÍTULO IV

FIN DE LAS PRESIDENCIAS DE LA REPÚBLICA DEL PRI EN EL SIGLO XX

CAPÍTULO V

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESIDENCIAS PANISTAS AL (2000-2012)

CAPÍTULO VI

INSTITUCIONES, ACTORES Y CONTEXTO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Índice de Tablas

Índice de Esquemas

Índice de Gráficas

RESUMEN

La presente tesis doctoral realiza un recorrido histórico sobre el Poder Ejecutivo en México en los siglos XIX y XX, así como los primeros años del presente siglo, mucho se ha escrito en este tipo de trabajos y en los libros publicados en México sobre el tema, focalizándolo en el cómodo concepto del "presidencialismo"; sin embargo, como es un tema inacabado por lo tanto continua siendo una cuestión recurrente en el debate académico y político de nuestros días en el país; en esta ocasión, abordaremos el tema desde una mirada multidisciplinaria: la historia, el derecho, la ciencia política, la sociología, las relaciones internacionales y la filosofía; pero con un mayor énfasis politológico.

Dicho lo anterior, se resalta que el problema central es el del diseño institucional que ha presentado el poder ejecutivo en el país en ambas centurias y en lo que va de esta; por ejemplo, en el primer siglo, la decimonónica clase gobernante se enfrentó intelectual y políticamente al dilema institucional sobre el americanismo versus europeísmo en la construcción del poder ejecutivo. Empero, negando el pasado novohispano de la Nueva España y que al pretender adaptarse al modelo anglosajón a través de la Constitución Política de 1824; paradójicamente se confrontó con la cultura política que ha prevalecido en nuestro país hasta nuestros días; la cual, quizá la mejor conceptualización la realizó el historiador Edmundo O 'Gorman, autor que abordaremos a lo largo de la presente tesis; y quien por cierto puntualizó que la disputa política en el país en el siglo XIX fue el de: Monarquía o República.

Continuando con la línea de interpretación anterior, las Constituciones Políticas de 1824 y 1857 nos daban los elementos jurídicos y teóricos de una institución bicéfala, por una parte, con la presidencia y por la otra la vicepresidencia de la república, cuya paradoja fue su forma indirecta de elegirlo, ya que fue a través de los dos votos de cada uno de los Congresos Locales, y de allí la fortaleza del poder legislativo en ese siglo, como así lo evidenciaron los constituyentes de 1857.

A pesar de los "clivajes" mexicanos, definidos en la Independencia, la Reforma, la Revolución Mexicana y la Alternancia Política, fueron procesos sociales inconclusos o de "ruptura y continuidad", como les llamó a los tres primeros el poeta Octavio Paz;

pero a los cuales hay que comentar que si bien tienen fechas de inicio, no necesariamente de termino; como lo fueron en 1810, 1857, 1910 y, 2000; quizá porque la Independencia realmente terminó en 1867, y no como la historia oficial la fijo en 1821; en el caso de la Reforma al menos en el tema sobre la relación Estado-Iglesia fue hasta 1929 con el fin de la Guerra Cristera; y la Revolución Mexicana en el año 2000 (aunque muy probablemente desde el año de 1983); y la Alternancia del Partido Acción Nacional (PAN) que duró del año 2000 al 2012, en este mismo año, 2012 con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república, se le llamó la "segunda alternancia".

Regresando al siglo XX, sobre el tema de la presente investigación, la clase política y en gran medida los académicos en su narrativa al poder ejecutivo le llamaron coloquialmente el "presidencialismo mexicano", esa invención política sigue heredando el problema del diseño institucional en el país y, que nos confronta todavía en los inicios del siglo XXI, particularmente porque el pluralismo político partidista que se experimenta en México desde hace más de tres décadas, hoy tiene un problema: la construcción de mayorías políticas y, es precisamente allí en donde la figura del poder ejecutivo es fundamental, porque seguimos arrastrando esa herencia novohispana de la cultura política protomonárquica en las formas pero no en el fondo.

Esta investigación analizará propiamente la gestación del presidencialismo mexicano en el siglo XX, pero lo que nos interesa el cambio en la institución presidencial que va de 1983 al año 2000, porque si bien la carga "metaconstitucional" y/o autoritaria que se observó durante muchas décadas, particularmente de 1936 a 1997, éstas formas de ejercer el poder cambiaron con una serie de reformas constitucionales, las cuales de manera general fueron: la reforma electoral que dio vida al Instituto Electoral Federal (IFE); el nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); la autonomía del Banco de México (BM); el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá; el rediseño del poder judicial; al final todos estos cambios que fueron impulsados por los propios presidentes de la República desde Miguel de la Madrid Hurtado pasando por Carlos Salinas de Gortari hasta llegar a Ernesto Zedillo Ponce de León influyeron para que en el año 2000 se arribará a la alternancia partidista en el poder ejecutivo, al perder la elección presidencial el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ganar el Partido Acción Nacional (PAN).

Dentro de la narrativa clásica de los teóricos de la transición política, las reformas electorales legales que se produjeron en México desde 1977 y hasta 1996 dieron vida a una alternancia votada en el año 2000; sin embargo, con los gobiernos del PAN el tema del presidencialismo permaneció intacto pero con un acelerado debilitamiento en su funcionamiento, de allí que dicha institución no sufrió cambio alguno, por lo tanto se hace necesario revisar el sistema presidencial para que pueda ser más eficiente y que rinda cuentas, y se rediseñe para adaptarse a la nueva democracia mexicana.

Finalmente, el recorrido histórico sobre el poder ejecutivo en México nos dará otra interpretación mucho más acabada de la misma, pero sobre todo de la sociedad gobernada bajo la institución presidencial, la cual hay que decirlo se confronta a un déficit de construcción de ciudadanía, igual a lo que se vivió en el siglo XIX con la primera Constitución Política en 1824, en donde la sociedad mexicana no se transformó para romper con su tradicionalismo y asumirse como una sociedad democrática; la constante en la Constitución Política de 1857 fue la misma, la clase política liberal se impuso políticamente pero la sociedad en este caso quedó rezagada de los cambios que exigía el momento; y así podemos continuar con la Revolución Mexicana y su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 1917, la cual aún se mantiene vigente en la Alternancia Política, pero dejemos que esta tesis explique nuestro tema de investigación, el cual desde nuestro punto de vista se estudiará desde el viejo institucionalismo en su énfasis normativo hasta el nuevo institucionalismo histórico (NIH), ésta será nuestra corriente teórica a explorar.

ABSTRACT

The present PhD dissertation makes a historical walkthrough on the Executive Power in Mexico during the 19th and 20th century, as well as the beginning years of this century. A lot has been written in these type of thesis and Mexican books published on the topic, focusing on the comfortable "presidential rule" concept; nevertheless, it is an unfinished subject, therefore it remains as a recurring matter in the political and academical debate of these days in the country; in this occasion, we will address the subject from a multidisciplinary perspective: the history, the law, the political science, the sociology, the international relations and the philosophy, however with greater political science emphasis.

Based on the above, it is emphasized that the main problem is the institutional design presented by the Executive power in the country during both centuries, and what has been in the present; for example, in the first century, the nineteenth-century ruling governmental class confronted intellectually and politically the institutional dilemma on the Americanism vs. Europeanism in the construction of the executive power. However, denying the novohispano past of the New Spain, while trying to adapt to the anglo-saxon model throughout the 1824 Political Constitution, paradoxically, it confronted the political culture that has survived in our country until today; which, maybe, the best conceptualization was done by Edmundo O'Gorman, author that we will address frequently in this dissertation, and who, by the way, emphasized that the dispute in the country during the 19th century was: monarchy or republic.

Following the prior line of interpretation, the political constitutions of 1824 and 1857 gave us the legal and theoretical elements of a dual institution, in one had with the presidency and on the other the vice-presidency of the republic, whose paradox was mainly in it's indirect form of choosing it, done through the two votes of each of the Local Congresses, and from there the strength of the legislative power during that century, as clearly shown by the constituents of 1857.

Despite of the Mexicans' cleavage, defined in the Independence, the Reform, the Mexican Revolution and the Political Alternation, these were unfinished social processes or of "rupture and continuity", term used by the poet Octavio Paz for the first three; from

which is needed to comment that even with initial dates, there is not necessarily an ending; like they were in 1810, 1857, 1910 y 2000; perhaps because the Independence was really over in 1867, and not in 1821 as stated in official history; in the case of the Reform, at least regarding the State-Church relation it was until 1929 with the end of the Cristero War; and the Mexican Revolution during 2000 (although more likely since the year1983); and the Alternation by the National Action Party (PAN) that lasted from the year 2000 to 2012, that same year, 2012 with the return of Revolutionary Institutional (PRI) to the presidency of the republic, called "the second alternation".

Returning to the 20th century, in regards to the theme of this investigation, the political class and to a large extent the academia in their narrative, they called colloquially the Executive power as the "Mexican presidentialism", a political invention that still inherits the institutional design problem in the country, and which we still confront us in the early 21st century, particularly because the pluralism of partisan politics experimented in Mexico for the last three centuries, today has a problem: the construction of political majority, and it is precisely there where the Executive power figure is fundamental, because we still drag the novohispanic heritage of proto-monarchical political culture in the forms, but not in depth.

This investigation will specifically analyze the development of the Mexican presidentialism during the 20th century, however, what matter to us is the presidential institution change from 1993 to 2000, because the meta-constitutional and/or authoritarian load that were observed for many decades, particularly from 1936 to 1997, these forms of applying power changed along with a series of constitutional reforms, which in generally were: the electoral reform that gave birth to the Federal Electoral Institute (IFE); the birth of the National Human Rights Commission (CNDH); the autonomy of the Mexican Bank (BM); the free trade agreement (TLC) with the United States and Canada; the judicial power redesign; at the end, all these changes that where driven by Mexican presidents, beginning with Miguel de la Madrid Hurtado, to Carlos Salinas de Gortari, and to Ernesto Zedillo Ponce de Leon, which have influence for the entrance of the Executive power's partisan alternation in 2000, when the Institutional Revolutionary Party (PRI) lost the presidential election to the National Action Party (PAN).

Within the classic narrative of the theorist in regards of the political transition, the legal electoral reforms produced in Mexico from 1977 to 1996, gave birth to a voted alternation in 2000; however, with the PAN's governments, the "presidentialism" remained intact, although with a fast debilitating functionality, hence that the institution did not suffer a change whatsoever, therefore, it is necessary to study the presidential system to become more efficient and be accountable, and be redesign to adapt to the new Mexican democracy.

Finally, the historical this walkthrough regarding the Executive power in Mexico, will provide another and more completed interpretation of this subject, mostly of the governed society under the presidential institution, which lets mention it confronts a citizenry construction deficit, similar to what happened during the 20th century, with the first political constitution of 1824, where the Mexican society did not transform itself to break it's traditionalism, and assume responsibility as a democratic society; the constant in the 1857 political constitution was the same: the liberal political class won politically speaking, but in this case the society felt behind from to the changes required during that period; and we can continue with the Mexican Revolution and its Mexican United Stated Political Constitution, which still remains in force in the Political Alternation, then, let this dissertation explain our topic of investigation, which from our perspective the old institutionalism will be study in its normative focus to the new historical institutionalism (NIH), this will be our theoretical perspective to explore.

INTRODUCCIÓN

A. Relevancia del tema

El presidencialismo mexicano ha sido muy estudiado por especialistas nacionales y extranjeros en diversas disciplinas como: derecho, historia, sociología, relaciones internacionales, y ciencia política; al menos durante un largo periodo en el siglo XX, esto por la estabilidad política que existió en el país. Empero, es importante resaltar nuestra herencia colonial para entender políticamente a esa institución en el siglo XIX y, sobre todo, las razones históricas, políticas, jurídicas y culturales del presidencialismo mexicano que no acaba de rediseñarse en lo que va en este siglo XXI.

Agregando a lo anteriormente expuesto, es pertinente resaltar que México como país independiente no cumple ni los doscientos años de existencia, esto partiendo de la culminación oficial del proceso de Independencia que data de 1821, y quizá para ser más exactos aquella inicia propiamente en 1867, de acuerdo a una corriente de historiadores mexicanos. Regresando al tema que nos ocupa, si bien los primeros mexicanos con influencia y acción política que se dedicaron a pensar como debió ser organizado políticamente este país, quienes tuvieron un influjo filosófico, político y jurídico a pensadores de la talla como: Juan Jacobo Rousseau, Manuel Sieyes, Jeremy Bentham, Charles Louis de Secondat el Barón de Montesquieu, Edmund Burke, Pierre Claude François Daunou, particularmente esos intelectuales fueron los que más se debatieron hacia la primera Constitución Política de 1824; sin embargo, México estaba inmerso en la dependencia del pensamiento y en las prácticas políticas de los tres siglos anteriores cuya herencia radicó en la Colonia Española y; para la urgencia de la gestación del nuevo Estado-Nación en México, las ideas europeas tuvieron una presencia relevante, pero la realidad política y constitucional de la primera etapa fue otra, ya que al final se impusieron las ideas políticas norteamericanas de Jay, Hamilton y Madison con su libro "El Federalista".

Regresando a la compleja construcción de un nuevo orden sociopolítico mexicano después de que se "consumó" la Independencia y hacia la mitad del siglo XIX, el dilema político fue: la República o la Monarquía, en cuya primera instancia se optó por un intento de implementación de la Monarquía en su versión mexicana, la cual terminó en una accidentada República; el siguiente dilema fue la denominación y funciones del poder

ejecutivo; no obstante, la realidad política del país se impuso, tal y como lo escribió Fernando Escalante Gonzalbo sobre aquella época:

> "*La construcción de un Estado moderno no estaba en el interés de nadie, salvo en el de la clase política, o de una parte de ella. Los pueblos, los hacendados, los militares, buscaban su espacio en alguna otra parte, en un orden que mantuviera sus privilegios y que aumentara su capacidad para obrar. Hacían su política en contra del Estado en lo que tenía de orden cívico, liberal o democrático*".
> (Escalante, 1992: 99)[1]

Delimitando lo que sucedió en el siglo XIX, y a la distancia se pueden observar los problemas de diseño institucional y de orden constitucional en sendas Cartas Magnas, la de 1824 y la de 1857 con respecto al poder ejecutivo; sin embargo, se debe mencionar que el constitucionalismo mexicano arrancó en 1808 con una mezcla de ideas francesas, españolas, y británicas, las cuales fueron conformando la vertiente constitucional mexicana.

Esta primera influencia jurídico-política fue producto del contacto de los políticos mexicanos que viajaron en esa época a Europa y a los Estados Unidos, que conocieron los debates en aquellos países y por supuesto los textos de los autores. Por lo tanto, en el futuro inmediato los actores políticos de esa época se enfrentaron con los proyectos constitucionales de Cádiz en 1812, y la vertiente constitucional que se debatió en Apatzingán en 1814; la primera de carácter centralista y la segunda bajo el predominio federalista. De lo cual es pertinente comentar, que el debate jurídico-político fue intenso, en el cual se pudo observar que existieron 11 proyectos de Constitución que se debatieron de 1822 a 1824, esto según lo afirma el profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, David Pantoja Morán, quien reproduce una minuciosa investigación sobre ese periodo de Manuel Calvillo, veamos lo que escribió el primero:

> *Para tener una idea de la ambigüedad y desconcierto, pero también del afán de búsqueda que privaban en la época, Calvillo ha publicado 11 proyectos de constitución producidos sólo entre 1822 y 1824 y asegura que fueron muchos más, dadas las evidencias. De los textos incluidos en este erudito trabajo, cuatro son monárquicos y siete republicanos, y de éstos, uno es centralista y seis federalistas.*
> (Pantoja, 2005: 11)[2]

---

[1] Escalente Gonzalbo, F. (1992). *Ciudadanos Imaginarios*. México: Colegio de México.
[2] Pantoja Morán, D. (2005). *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*. México: El Colegio de México/El Colegio de Michoacán.

Continuando con la idea anterior, se llegó a pensar que la primera Constitución de 1824 fue una imitación fallida de las instituciones de los Estados Unidos, una especie de isomorfismo constitucional; para sustentar lo anterior, se reproduce lo que escribió Alexis de Tocqueville cuando comparó la Constitución de los Estados Unidos con la primera Constitución mexicana:

> "*La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas creaciones de la industria humana que colman de gloria y bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos. Esto es lo que México ha dejado de ver en nuestros días. Los habitantes de México (…) tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la Constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno (…) Actualmente todavía México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar a la anarquía*".
>
> (Tocqueville, 1994: 159)[3]

En otro orden de ideas, se encuentra Lucas Alamán, quien sostiene una opinión diferente al político y jurista francés, particularmente sobre el poder ejecutivo, veamos la reflexión que realizó:

> "*El modelo que se tuvo a la vista para la redacción de nuestra constitución federal fue la constitución de los Estados Unidos del Norte, más es una equivocación el creer que el Ejecutivo de nuestra República esté constituido de la misma manera que el de los Estados Unidos y otra equivocación mayor todavía el figurarse que esa constitución, aun cuando estuviera exactamente copiada, debía producir los mismos efectos operando sobre distintos elementos*".
>
> (Alamán, 2000: 168-169)[4]

Retornando al siglo XIX, se puede afirmar que la vida pública mexicana se caracterizó por la disfuncionalidad del poder ejecutivo, que en esencia fue una presidencia de la República débil, ello se debió al errático diseño institucional, puesto que la Cámara de Diputados contaba los votos de las legislaturas locales para elegir al poder ejecutivo federal, es decir, la presidencia dependía del poder legislativo, por ejemplo, los diputados federales también designaban al Vicepresidente que siempre era el político derrotado en la elección interna, de allí que la interpretación de Alamán fue correcta, porque el perdedor de la elección presidencial siempre tendía a ser disruptivo y generador de la discordia personal y política; lo cual provocaba ingobernabilidad e inclusive se desplegaba hacia la Dictadura en algunas situaciones. A diferencia de los Estados Unidos

[3] De Tocqueville, A. (1994). *La democracia en América,* México: FCE.
[4] Alamán, L. (2000). *Lucas Alamán.* Selección y prólogo de Andrés Lira. México: Cal y Arena.

en donde el Vicepresidente se vota en fórmula con el presidente, en México se votó de manera diferenciada.

A lo anteriormente referido, considero pertinente plasmar la opinión del exmagistrado electoral Manuel González Oropeza, quien afirmó:

> *Las revoluciones, cuartelazos y sublevaciones de la primera mitad del siglo XIX fueron legitimados en la pretensión de cambios constitucionales. Las constituciones fueron el primer objetivo de estos movimientos armados desde 1824, prosiguiéndose en 1836, en 1843 y en 1855. El concepto de reforma constitucional era absoluto y no como lo entendemos actualmente; si había que reformar una Constitución, como sucedió con la de 1824, se expedía un nuevo texto, incluso diametralmente opuesto al anterior. No se concebían términos medios, ni reformas parciales, pues las constituciones y sus reformas eran banderas de las facciones y partidos que por naturaleza ya eran irreconciliables.*
> (González, 2006: xli) [5]

Ya instalados en el siglo XX, el presidencialismo mexicano después de experimentar décadas de estabilidad política, fue impactado en un primer momento por los cambios en la sociedad mexicana que se produjeron en el periodo que va de 1968 a 1988; y que durante esas dos décadas los mexicanos vivieron crisis económicas, represión, fraudes electorales federales, estatales[6] y municipales, que provocaron exigencias de democratización del sistema político, inclusive hubo sucesos naturales que despertaron a la sociedad "civil" como el sismo de 1985 en la ciudad de México, lo que fue creando un sentimiento social de antiautoridad, particularmente hacia los presidentes de la República, como lo fueron Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, y Carlos Salinas de Gortari al final de su sexenio.

En México, el diseño político-electoral del sistema presidencial sólo tiene un ganador por la vía de la mayoría simple de los votos, no hay un umbral de votos para el triunfo; y el perdedor pierde todo. Siguiendo con la interpretación anterior, por ejemplo, de 1934 a 1988, se realizaron 10 elecciones presidenciales; de las cuales los ganadores fueron electos con una alta legitimidad, cuyo promedio fue del 83.5% de los votos; cifra

---

[5] González Oropeza, M. (2006). "Prólogo". En *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de Los Planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857, edición facsimilar México, Ignacio Cumplido, 1857*. México: CNDH/Porrúa.

[6] En 1986 en la elección de gobernador en el estado de Chihuahua, el PRI cometió fraude electoral, el cual desde el gobierno federal se justificó llamándolo "patriótico".

que se rompe en 1988, ya que el candidato presidencial del PRI obtuvo oficialmente el 50.3% de los votos, mientras la coalición electoral de partidos mayoritariamente de "izquierda" que se llamó Frente Democrático Nacional (FDN) y obtuvo el 30.8%, y el PAN alcanzó, el 17.1% y; por supuesto, este fue el gran cambio político en el país, ya que la sociedad votó de manera tripartita y rompió en mucho con la cultura política corporativa del partido hegemónico y, cuyo resultado fue el advenimiento del pluralismo sociopolítico.

Los cambios institucionales paradójicamente fueron impulsados por los propios presidentes de la República, si bien con cierta resistencia durante los últimos veinte años del siglo XX. Partiendo de lo anterior, considero pertinente abordar en esta fase introductoria de la tesis, la historia de la institución presidencial en México desde el siglo XIX, dirigiéndose hacia el siglo XX, para poder entender el complejo diseño institucional del actual presidencialismo mexicano; porque como bien lo define Will Fowler que aún es una tarea inacabada:

> *…el presidencialismo ha sido y es un fenómeno que debemos definir como contradictorio y complejo. Mientras que la historia constitucional de México muestra a un país obstinado en evitar la llegada al poder de caudillos prepotentes, limitando las atribuciones del presidente, para resaltar la importancia del brazo legislativo, la historia de los presidentes demuestra que, en otro nivel, los mexicanos han buscado en sus mandatarios hombres fuertes, dispuestos a salvar, modernizar o hacer progresar al país, sin importar los medios. La larga permanencia del PRI en el poder no puede descartarse como una aberración. La aceptación pasiva del* ***dedazo*** *durante tantos años debe entenderse otorgando a cada quien la responsabilidad que tuvo en permitir la prolongación de este fenómeno. Debió haber una predisposición a tolerar y a aceptar su legitimidad política. Los presidentes mexicanos fueron, gústenos o no aceptarlo, un reflejo bastante representativo de las sociedades que gobernaron... El pueblo mexicano sigue dividido entre querer dar prioridad a los hombres sobre las ideas, y a los individuos sobre las instituciones.*
>
> (Fowler, 2004: 24)[7]

Complementando el punto de vista de Fowler y, de manera sistemática, se encuentra el caso del investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Diego Valadés, quien, al reflexionar históricamente sobre la formación del sistema presidencial mexicano, opina lo siguiente:

---

[7] Fowler, W. (2004). *Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: Biblioteca INEHRM. La crítica dirigida a una sociedad permisiva hacia el autoritarismo y que continúa reflejándose de otra manera, particularmente en su desafección sobre la política y su desencanto hacia la democracia.

... El eje del sistema reside en el tono personalista del ejercicio del poder, y aunque se registran variaciones a lo largo de casi dos centurias, subsisten atavismos cuya superación exige una reforma institucional. Por lo mismo conviene asomarse, así sea de una manera rápida, a la formación y al desarrollo del presidencialismo mexicano a lo largo de las centurias decimononа y vigésima.

Las etapas sucesivas del sistema presidencial en México, a partir de la Independencia, pueden esquematizarse de la siguiente forma: ***despotismo****, cuyo representante emblemático fue Antonio López de Santa Anna;* ***liderazgo republicano****, representada por Benito Juárez;* ***dictadura****, representada por Porfirio Díaz, y* ***caudillismo constitucional****, con representación múltiple.*

(Valadés, 2009: 430) [8]

Dentro de nuestro interés académico se exponen a tres autores para el caso mexicano; el primero es Dieter Nohlen (2003)[9], quien recomienda ubicar la discusión sobre el contexto histórico, que es el que hace la diferencia en cuanto al diseño institucional y, aquí es donde analizamos al presidencialismo. Por otra parte, se encuentra María Amparo Casar (2009)[10] quien en su primera reflexión sobre el presidencialismo de los años noventa en la cual ubicaba sólo a los contrapesos políticos que enfrentó el sistema presidencial en México, posteriormente se enfoca hacia la rendición de cuentas y la eficacia. Finalmente, con Mark Payne, quien construyó una serie de indicadores legislativos y no legislativos para medir la fuerza y la eficacia del presidencialismo en América Latina, y el cual será desarrollado en este trabajo de investigación para el caso del presidencialismo mexicano.

No hay que olvidar que el sistema político mexicano en el siglo XX fue interpretado por los historiadores, economistas como Cosío Villegas (1972)[11] y, juristas que ubicaron como el eje o el centro del mismo sistema político al propio presidencialismo mexicano; siempre identificado con rasgos autoritarios, y cuyo problema central en la historia política de México fue la transmisión del poder a través de

---

[8] Valadés, D. (2009). "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial.* México: UNAM/IDEA.

[9] Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico.* México: UNAM/TEPJF.

[10] Casar, M. A. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo: la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

[11] El sistema político mexicano era una: "monarquía absoluta, sexenal y hereditaria"; inclusive le llamó "disneylandia democrática", según Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio.* México: Joaquín Mortiz.

la sucesión presidencial[12]. De ahí que el propio presidencialismo era la variable clásica que explicaba al sistema político en su conjunto, particularmente en una ruta del viejo institucionalismo cuyo énfasis fue normativo, se podría ubicar la reflexión de Jorge Carpizo en su descripción del presidencialismo "metaconstitucional"; empero, con el paso de los años la ciencia política y particularmente con la corriente del Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) nos abrió otra posibilidad para explicar al sistema presidencial mexicano, particularmente de 1988 a 2012, para lo cual se analizarán los diversos cambios constitucionales en materia financiera, político-electoral, y sobre todo con la creación de Órganos Constitucionales Autónomos (OCA); de igual manera, ahora con otra variable a explicar, y que recaería en el propio partido político hegemónico o al sistema de partido hegemónico[13], llámese Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM), Partido Revolucionario Institucional (PRI) o Partido Acción Nacional (PAN), aunque éste último no tuvo las características hegemónicas[14].

Partiendo de la reflexión anterior, hay que decir que desde la creación del PNR en 1929 y hasta el nacimiento del PRI en 1946, como partido político hegemónico también funcionó y se condujo a través de la ilegalidad electoral, la cual se observó en los fraudes electorales en diversas elecciones federales presidenciales, como fueron las de: 1929, 1940, 1946 y, 1952; con una característica central: la de las rupturas en el interior de la clase gobernante, quienes mutaron a ser oposiciones temporales, a pesar de que la legalidad electoral era muy rígida para constituir partidos políticos y así cubrir las candidaturas disidentes, porque el registro de los partidos los otorgaba la secretaría de Gobernación; por lo tanto, desde el poder ejecutivo manipulaban y controlaban al subsistema de partidos políticos; fue así como se llegó a un periodo de estabilidad del sistema político mexicano gracias a que la clase política, primero dejó de resolver sus

---

[12] Desde la segunda elección presidencial en el país en 1828 se produjo ese fenómeno político del fraude o la alteración del resultado electoral desde el propio Congreso, hasta llegar a la Revolución Mexicana, la cual se desencadena por un resultado electoral alterado, encabezada por Francisco I. Madero; posteriormente se enfrentaron al mismo dilema Venustiano Carranza (asesinado en 1920, siendo presidente en funciones) y al final Álvaro Obregón en 1928, quien ya había sido reelecto y, en todos esos procesos electorales de 1910, 1920, 1924, 1928, las rebeliones armadas fueron naturales en la disputa política por la sucesión presidencial. Por eso se creó el Partido Nacional Revolucionario para que la lucha por la presidencia no fuera de manera violenta.

[13] En su momento Luis Javier Garrido en su tesis doctoral. El Partido de la Revolución Institucionalizada, apuntó hacia esa variable explicativa del propio sistema político mexicano.

[14] No tuvo esa capacidad de dirección moral, cultural, de concepción del mundo que quizá se pudo haber materializado con la creación de su propia narrativa, no tuvo fechas conmemorativas, héroes de la democracia, fue incapaz de desarrollar una cultura política propia en el gobierno, vestimenta, lenguaje, símbolos, etc., que al menos los diferenciara de su otrora adversario el PRI.

conflictos a través de la violencia, y segundo porque desaparecieron las disidencias políticas; ello porque la elite política impuso la disciplina política y partidista, hecho que hacia depender la carrera de cada político y que se sujetaba absolutamente a los designios del presidente en turno.

En este mismo contexto histórico, la sociedad mexicana emprendió un incipiente proceso de pluralismo sociopolítico, esto se observó en un pequeño sector del magisterio y en una parte de la clase obrera, que pretendía romper con el corporativismo del PRI; por ejemplo, en los años cincuenta y sesenta los maestros, los médicos, los electricistas, los ferrocarrileros, entre otros; quienes influenciados por el pensamiento socialista empezaron a articular una serie de demandas laborales y/o profesionales que le dieron un matiz de disidencia política en México; hechos que el gobierno federal no reconocía y por lo tanto, la reacción del sistema político mexicano fue adquiriendo el carácter represor de los movimientos sociales para mantener la "paz social", éste fue uno de los clichés en la narrativa gubernamental durante los gobiernos emanados de la "Revolución Mexicana".

Partiendo de lo anterior, y dentro del subsistema electoral de 1958 y hasta 1982 se celebraron elecciones no competitivas en el país, ya que sólo existieron prácticamente cuatro partidos políticos: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS), y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); y el único que fungió como partido opositor fue el PAN, ya que los otros partidos considerados como "paraestatales"[15] hicieron coalición electoral con el PRI para las elecciones presidenciales en ese contexto histórico.

Regresando al tema de la investigación, se analizarán las diversas presidencias de la República para entender sus facultades, el mecanismo de acción política, así como las decisiones políticas, y, sobre todo, el funcionamiento del poder presidencial en México, éste como actor o jugador con veto.

Por otra parte, la consolidación del partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico a lo largo del tiempo fueron conformando al presidencialismo

[15] También se les conoció como partidos "satélites", porque giraban alrededor del PRI a través de las coaliciones electorales en cada elección presidencial, su función era simular un pluripartidismo, ello para evitar el bipartidismo con el PAN.

"metaconstitucional", según la interpretación del constitucionalista Jorge Carpizo; la institución presidencial la define con una eficaz capacidad para adaptarse a los cambios económicos y sociopolíticos a lo largo de más de cinco décadas, como lo fueron en: 1938[16], 1946[17], 1968, 1971, 1976, 1977, 1985, 1988, 1994 y 1996.

Continuando con la anterior interpretación, por ejemplo, en el paradigmático año de 1994 con todos los hechos económicos y políticos, que van desde el ingreso al Tratado de Libre Comercio (TLC), y sus consecuencias sociopolíticas, como lo fue el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas; posteriormente, con los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta y del Secretario General del PRI, José Francisco Ruíz Massieu.[18] Ante estos acontecimientos, el presidencialismo mexicano impulsó los cambios jurídicos e institucionales, orientándolos en materia financiera y política, como fueron las iniciativas de reforma constitucional para dotarle de autonomía al Banco de México y al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1993 y 1994, respectivamente, de éste último la ciudadanización se logró hasta el año de 1996[19]; y todo esto paradójicamente fue propuesto y conducido por el presidencialismo mexicano, el cual fue paulatinamente perdiendo sus características.

Empero, en el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, que fue la última presidencia de la República en donde se mantuvieron aquellas facultades "metaconstitucionales"; considerado como un presidente que impulsó un proceso de modernización económica excluyendo a la sociedad, de igual manera cancelando un proceso de modernidad política. En donde su herencia económica, será recordada como "la primera crisis de la globalización", tal y como le llamó Michael Camdessus, el exdirector del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es así como a partir de este momento, para la presente investigación nos apoyaremos en la vertiente del NIH para explicar los cambios en la institución presidencial mexicana.

---

[16] Fue la transición del PNR al PRM, con éste se crearon los sectores campesinos, obrero, y militar, y se ajustó la sociedad mexicana a ese esquema corporativo.

[17] Se produjo el cambio del PRM a PRI, éste era un instituto político más apropiado para impulsar la modernización industrial del país, inclusive se elimina el sector militar y se introduce el sector popular con las nacientes clases medias.

[18] Exdiputado federal, exgobernador en el estado de Guerrero, y Secretario General del PRI.

[19] El IFE nació en 1991 pero el Instituto era controlado políticamente por el gobierno federal, no es sino hasta el año de 1996 cuando adquiere su "autonomía"; hacia el año 2002 el IFE fue secuestrado por la partidocracia, ya que se convirtió en un asunto de cuotas partidistas para la integración de los consejeros electorales, en esa ocasión se excluyó al PRD para la conformación del consejo general de dicho órgano electoral.

En otra línea del tiempo, con la crisis económica que provocaron los gobiernos populistas de 1970 a 1982, la salida económica a dicha situación nacional fue el paulatino proceso de inserción a la "modernización internacionalista", llamada desde la izquierda como "neoliberalismo"-el cual propiamente arrancó en 1980 con el gobierno de José López Portillo a través del Plan Global; ese fue el origen del cambio en el modelo económico en el país.

Posteriormente, el debate fue mucho más amplio sobre el cambio de modelo económico en los años noventa entre los intelectuales liberales y de izquierda mexicanos de la época, quienes centraron la disputa en la *perestroika (reestructuración)* con o sin *glasnost (transparencia),* haciendo una metáfora de lo que estaba pasando en la exURSS con Mijaíl Gorbachov; de hecho para los intelectuales de izquierda que se agrupaban en la revista "nexos"[20], sólo les interesaba la reestructuración económica, mientras que a los liberales que se integraban en la revista "Vuelta"[21] apoyaban la reestructuración económica con las reformas políticas necesarias para que se estableciera la democracia representativa en México, por supuesto que el expresidente Carlos Salinas de Gortari se inclinó por los intelectuales de la revista "nexos" para que lo apoyaran únicamente a realizar los cambios económicos y preservar el autoritarismo político. En este punto, es donde se vislumbra la relevancia del "contexto histórico" en la implementación de las reformas y en el cambio de la élite política, (con el ascenso de la tecnocracia).

Ya instalados en el emblemático año político de 1997 en México, en donde por primera vez el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y se accede a un primer gobierno dividido y/o compartido, además, con ese hecho político se materializa la tan anhelada división de poderes en el país; por lo que, a partir de ese año la Cámara de Diputados empezó a ejercer sus facultades constitucionales con libertad política, como el denominado "poder de la bolsa", a través de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el Examen Anual de la Cuenta Pública, la Política de Empréstitos y de la Deuda Pública. De igual manera, el PRI en ese mismo año también perdió la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal. Hacia el año 2000, el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Senadores, al igual que la presidencia de la República, después de 71 años de haber gobernado a México.

---

[20] La cabeza del grupo "nexos" era el historiador Héctor Aguilar Camín.
[21] El jerarca de la extinta revista "Vuelta", Octavio Paz, Premio Nobel de Literatura en 1990.

Empero, previo al año 2000 es pertinente comentar que la oposición partidista ya gobernaba a un tercio de las entidades federativas, éstas como gobiernos divididos horizontales de 1988 a 2000, que en total fueron doce gubernaturas en manos de los partidos de oposición: PAN, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, una coalición del PAN y PRD; del total siete fueron para el PAN y cuatro para el PRD, siendo las siguientes entidades federativas: Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997), y Aguascalientes (1998), para el PAN; y el DF (1997) Zacatecas (1998), Baja California Sur (1999), Tlaxcala (1999) del PRD; y la coalición electoral PAN/PRD en Nayarit (1999). Indudablemente, que las diversas crisis económicas de los años setenta y ochenta crearon las condiciones de una rebelión cívica electoral local, aunque no es el principal factor de cambio político, si se encuentra dentro de las causales de las derrotas del PRI en esos estados.

Continuando con la línea de interpretación anterior, el PRI enfrentaba en el año 2000 a una ya consolidada oposición nacional; cuyos adversarios estaban dentro y fuera de la elite política autoritaria[22], inclusive se incrementó con la presión internacional sobre la democratización del país. A la par de esto, la clase gobernante estaba más preocupada en implementar las reformas económicas por lo que no le importó sacrificar electoralmente al PRI en los estados. Dicho sea de paso, la transición mexicana fue la más prolongada en todo el mundo[23], ya que tuvieron que pasar 23 años de liberalización política para que se concretara la primera alternancia.

En lo que corresponde a las coaliciones electorales[24] fueron la nueva modalidad para derrotar al PRI en las entidades federativas, como sucedió en Chiapas en el año 2000

---

[22] Las rupturas del PRI empezaron con la "Corriente Democrática", posteriormente renunciaron de manera regional Manuel Camacho Solís, exregente del DF, exsecretario de relaciones exteriores; Marcelo Ebrard Causabón, exsecretario general en el Departamento del DF; Ignacio Morales Lechuga, exprocurador en el DF, exprocurador General de la República y exembajador de México en Francia; Dante Delgado Rannauro, exgobernador de Veracruz y exprocurador agrario, Ricardo Monreal Ávila, exsenador y exdiputado federal, entre los más visibles.

[23] De los regímenes autoritarios se encontraron en: Corea del Sur (1972-1987), Brasil (1964-1988), y Taiwán (1949-2000), los dos primeros fueron regímenes militares consolidados por un partido; mientras, que el último fue un sistema civil con partido único.

[24] Es una figura jurídica-electoral en donde se unen dos o más partidos políticos para participar en una elección, con ciertos requisitos mínimos, como una plataforma electoral común, así como el establecimiento de que cada partido político por separado debe cumplir en esa elección federal con el dos por ciento de la votación para

que ganó la coalición PAN/PRD y de otros partidos minoritarios, el triunfo de la oposición fue provocado paradójicamente por la aparición del EZLN, hecho político que provocó la crisis de la clase política priista chiapaneca de 1994 al año 2000[25]; el ganador fue Pablo Salazar Mendiguchia, un pastor evangélico que renunció al PRI. Al mismo tiempo, en Yucatán que se materializó la coalición del PAN con el PRD-PT-PVEM, quien triunfó en aquella elección fue el panista Patricio Patrón Laviada en 2001.

Regresando al tema de investigación, sobre el presidencialismo autoritario que fue desmontado paradójicamente por los presidentes de la República de formación tecnócrata, quienes implementaron las siguientes reformas: a) la creación de Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) y/o su rediseño institucional (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) Comisión Federal de Competencia (CFCE), entre los más representativos); b) la reforma al poder judicial en 1994, que convirtió a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional y que crea el Consejo de la Judicatura; c) las diversas reformas electorales de 1977 a 1996 que delinearon la transición; d) los efectos políticos del gobierno dividido y/o compartido en 1997.

B. Preguntas de investigación e hipótesis a contrastar

México experimentó un accidentado tránsito de un "hiperpresidencialismo", no al típico presidencialismo constitucional, sino a un presidencialismo "políticamente "débil en su primera etapa de 1988 al año 2000, cuando los presidentes de la República emanados del PRI al pretender consolidar el nuevo modelo económico desmantelaron las facultades "metaconstitucionales" del propio presidencialismo mexicano.

mantenerse en el subsistema de partidos políticos, en la legislación de los años noventa. Es importante mencionar que dicha figura facilitó la derrota a los gobernadores del PRI, quienes ante la ausencia del presidente de la República, ellos designaron a su sucesor local; y los partidos distintos de oposición en los estados tomaron a la alianza electoral como la única salida política para derrotarlos, fue así como los candidatos de las coaliciones fueron casi siempre políticos que militaban en el PRI y despúes renunciaban para poder participar en una candidatura de "oposición", ello ante la ausencia de cuadros políticos en la oposición.

[25] Existieron cuatro gobernadores del PRI durante el sexenio de 1994-2000; Javier López Moreno (1994); Eduardo Robledo Rincón (1994-1995); Julio César Ruiz Ferro (1995-1998); y Roberto Albores Guillén (1998-2000.)

La tríada tecnocrática de Miguel de la Madrid Hurtado-Carlos Salinas de Gortari-Ernesto Zedillo Ponce de León paradójicamente como expertos en materia económica usaron políticamente el Presupuesto de Egresos para diseñar nuevos programas asistencialistas que fueron generadores de votos, y así compensaron la perdida de sus facultades "metaconstitucionales" al mantener en el control de los recursos públicos sobre un mercado electoral cautivo, como son los mexicanos más pobres.

Con la alternancia panista, siendo presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa sostuvieron la presidencia de la República "políticamente débil" como herencia institucional; el único cambio fue la relación y el trato con los gobernadores del PRI, porque pretendieron implementar una nueva forma de cohabitación política al otorgarles mayores recursos públicos a los estados, bajo la vía presupuestal y de excedentes petroleros, fue así como los gobernadores del PRI no se sintieron amenazados frente a los presidentes panistas; sin embargo, eso relajó la disciplina, la lealtad, y el respeto al presidente simplemente porque no era de su propio partido político. Sin embargo, los problemas siguieron como: la debilidad estructural del Estado de Derecho, los "poderes fácticos" como son los empresarios mexicanos globalizados; la cohabitación-confrontación con el crimen organizado en México y; finalmente a la compleja relación con los Estados Unidos, más allá del TLC, puesto que la agenda internacional de los gobiernos norteamericanos cambió al desaparecer el mundo socialista, ahora los nuevos referentes fueron las drogas, el terrorismo, e inmigración.

Ante los cambios que ha experimentado el presidencialismo mexicano y de acuerdo a este trabajo, nuestra pregunta de investigación es: **¿Cómo funciona actualmente el presidencialismo mexicano?,** para lo cual, es necesario revisar la historia de la institución presidencial en el país, por lo que nos dimos a la tarea de hurgar en el siglo XIX, de igual manera para desentrañar el agotamiento y disfuncionalidad del diseño institucional del poder ejecutivo en el siglo XX, de allí que en este trabajo de investigación se desenvuelve con la **hipótesis** ajustada a la literatura revisada sobre el presidencialismo, la cual se expone a continuación: **el presidencialismo mexicano es "políticamente débil", debido a las reformas constitucionales y leyes secundarias que se implementaron de 1988 a 2012.**

Para sustentar la anterior hipótesis, se definió que la **Variable Dependiente (VD)** para este trabajo de investigación seria: **el funcionamiento actual del presidencialismo mexicano**; para lo cual se construyeron cuatro **Variables Independientes (VI)** a desarrollar, veamos a través del Esquema 1, cuáles son:

Esquema 1. Hipótesis y Variables de Análisis en la Investigación

Hipótesis	*Variable Dependiente*	*Variable Independiente*
El presidencialismo mexicano es "políticamente débil", debido a las reformas constitucionales y leyes secundarias que se implementaron de 1988 a 2012	El funcionamiento actual del presidencialismo mexicano	La relación entre la institución presidencial y las reglas de juego, dependerán del contexto histórico.
		El diseño institucional del presidencialismo mexicano fue condicionado por la hegemonía del PRI y sus antecesores.
		El cambio en la institucional en la presidencia de la República, alteró las relaciones hacia los poderes: Legislativo y Judicial.
		La relación del presidente de la República con los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA´s), propiciaron el debilitamiento de las facultades políticas del presidencialismo mexicano.

A continuación, se expone la especificidad y utilidad de cada uno de los componentes:

a) *La relación entre la institución presidencial y las reglas de juego,* particularmente se analizarán los siglos XIX, XX y los primeros doce años del siglo XXI, esto se operacionalizó de acuerdo al contexto histórico (Nohlen, 2003; Valadés, 2007), así como las herramientas teóricas del NIH (Peters 2006; Farfán 2007).

b) El diseño institucional del presidencialismo mexicano fue condicionado por la hegemonía del PRI y sus antecesores; el análisis del partido y del sistema de partido hegemónico comprende de 1929 a 1997, cuando existieron gobiernos unificados (Cosío, 1972; Loaeza, 2016); además, se introduce la interpretación teórica de jugador con veto partidario (Tsebelis, 2006).

c) *El cambio en la institución presidencial, alteró las relaciones entre los poderes: Legislativo y Judicial*, una vez que se constituyeron los gobiernos sin mayorías parlamentarias en 1997 se materializó la división de poderes ya en el periodo poshegemónico en México 1997-2012 (Cossio, 2001; Merino 2003; Cortez,

2014). Además, se operacioanalizó a través de los trabajos de Payne y Allamand (2006).

d) *La relación del presidente de la República con los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA´s)* como: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información, etc., propiciaron el debilitamiento de las facultades políticas del presidencialismo mexicano (Casar 2009; Valadés 2009; Woldenberg, 2012; Salazar, 2016).

Estas variables independientes serán contextualizadas en los capítulos II, III, IV, y V de la presente investigación, porque como ya lo mencionamos líneas arriba, nuestro planteamiento es que la institución presidencial en México está "políticamente debilitada"; empero, debe ser comprendida y analizada en un contexto histórico determinado, siguiendo la concepción teórica de Dieter Nohlen, éste es el principio de lo que apunta al desarrollo de esta investigación que estará bajo el planteamiento teórico del Nuevo Institucionalismo Histórico, haciendo énfasis en la **trayectoria institucional de la presidencia de la República**; de igual manera se observarán los cambios que sufrió dicha institución, por lo que, las explicaciones se presentarán a través de los **equilibrios intermitentes**, por lo que se fortalecerá con el **contexto histórico** y con el marco institucional (reglas del juego, costumbres, valores, legado, organizaciones, etc.), y para finalizar, reforzamos con la interpretación de George Tsebelis sobre los **jugadores con veto**, la cual consideramos que viene a redondear la investigación y le dará solidez al realizar esta aportación al trabajo realizado.

C. Delimitación del objeto de estudio

Analizar las reformas constitucionales (económicas y político-institucionales) desde 1988 hasta el 2012 que impactaron a la institución presidencial, cuyas secuelas fueron la crisis del presidencialismo[26] "metaconstitucional" y el arribo a una presidencia políticamente "débil" a finales del siglo XX y en las postrimerías del siglo XXI.

[26] El presidencialismo mexicano está regulado jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), particularmente en los artículos 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89.

Empero, para estudiar el siglo XIX utilicé como guía del diseño institucional a las Constituciones Políticas de 1824 y 1857, porque si bien existieron entre otras las de 1812, 1814, 1835 pero que como no fueron promulgadas, metodológicamente no fueron abordadas. Por supuesto que para el siglo XX, se analizan las decisiones políticas más importantes de los presidentes de la República, particularmente para la configuración de lo que fue el "presidencialismo mexicano", el cual va desde su gestación, pasando por su consolidación hasta su debilitamiento político de hoy en día.

Por otra parte, no recurriré a la sociología jurídica para diseccionar las diversas constituciones políticas del siglo XIX y XX, puesto que tampoco abordaré el origen o sus efectos de aquellas, sino que el análisis será el funcional del articulado referente al sistema presidencial, esto de acuerdo a la siguiente propuesta de Diego Valadés (2006):[27]

[27] Valadés, D. (2006). "Las funciones de la Constitución", en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones I*. México: Cámara de Diputados/Senado de la República/Poder Judicial de la Federación/TEPJF/IFE/Porrúa.

Tabla Núm. 1. Análisis Funcional de la Constitución

	Los factores incluidos en un análisis funcional de la Constitución
a)	En todos los sistemas políticos, aun en los autoritarios, existen límites a la capacidad legiferante del Estado
b)	Los efectos prácticos producidos por la norma no siempre son los esperados por sus autores
c)	La emisión de la norma no asegura su aplicación coercitiva. Suele suceder que se disponga del aparato para dictar la norma, más no de la capacidad para hacerla cumplir en sus términos
d)	La norma puede tener un contenido promocional, que contemple el establecimiento de condiciones para el desarrollo de todos o de algunos miembros de la comunidad
e)	Pueden darse diferencias entre el enunciado normativo y las formas de su aplicación
f)	Una misma norma puede producir efectos diferentes en momentos distintos
g)	La resistencia a la norma puede sobrevenir a su adopción, y adhesión a su aplicación
h)	La adhesión a una norma en particular no implica adhesión al sistema que la genera
i)	Los destinatarios de la norma pueden compartir los propósitos políticos de sus autores, pero no las decisiones normativas. También puede ocurrir lo contrario: que se acepten los términos de la norma, sin que esto implique conformidad con los principios o con los procedimientos políticos de sus autores
j)	El predominio en la toma de decisiones normativas puede conducir al control sobre los órganos jurisdiccionales, con el pretexto de garantizar la aplicación de la decisión política
k)	En los sistemas autoritarios la toma de decisiones se *autonomiza* de los destinatarios del poder; los representantes tienden a responder ante sus propios estímulos de dominación
l)	Son frecuentes los procesos de *autopoiesis* que permiten que el sistema normativo produzca sus propios cambios, consecuentes con las normas germinales iniciales
m)	La función *autopoiética* de la norma tiende a integrarse con una función análoga de orden político. La organización del sistema político realimenta el contenido de sus decisiones
n)	El orden normativo puede ser utilizado para atenuar los efectos negativos de un sistema autoritario, en tanto que asegura el comportamiento estable y predecible de las instituciones
ñ)	La norma puede ser el resultado de una relación entre variables, mesuradas por los agentes políticos investidos de competencia legislativa.

Tomado de Valadés. D. (2006). "Las funciones de la Constitución". En *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones I*, México: Cámara de Diputados/IFE/Porrúa

En cuanto a la delimitación del objeto de estudio, y centrándome en el tema sobre el presidencialismo en México en el siglo XX, el cual se ajusta jurídicamente a ese sistema presidencial como forma de gobierno, esto se puede leer en los artículos 80, 81, 83 y 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde establece su carácter unitario, su periodo fijo, su imposibilidad de reelección; y que está en capacidad de nombrar a los miembros de su gabinete; por lo que actualmente, las críticas radican en la debilidad política del propio presidencialismo en el contexto de la alternancia política y de desafección democrática, ésta última empezó a gestarse en los gobiernos panistas, cuyas explicaciones se encuentran desde el estilo personal de gobernar; la legitimidad del triunfo en el caso de Felipe Calderón Hinojosa, y el intento de reconstrucción del modelo autoritario del PRI.

El objeto de estudio y su justificación en la presente investigación tiene un interés personal y generacional porque me tocó estudiar, experimentar, y vivir al

presidencialismo autoritario, así como también observar la transición hacia un presidencialismo políticamente "débil" que perdió su dinamismo por varias causas, entre ellas: el embate de la globalización, la cual le hizo que perdiera centralidad con la implementación de las reformas económicas; el condicionamiento internacional sobre la democracia; la naciente división de poderes; aunado al pluralismo sociopolítico de los electores mexicanos; y finalmente con la irrupción del gobierno dividido y/o compartido; al mismo tiempo y de cierta manera, la alternancia política nacional que se produjo en el año 2000 fue gracias a una acumulación de alternancias locales y de movimientos políticos relevantes con actores públicos muy diversos desde la década de los años ochenta; no se trata de hacer microhistoria, pero en mucho la influencia de esos cambios políticos estatales coadyuvaron para arribar a la primera alternancia panista; pese a dichos cambios no contribuyeron a modificar al sistema presidencialista, sino todo lo contrario debilitaron políticamente a la institución presidencial. Dentro de estos actores locales que experimentaron las dos alternancias se encuentran Vicente Fox Quesada, exgobernador de Guanajuato y Enrique Peña Nieto exgobernador del Estado de México, el caso de Felipe Calderón Hinojosa si bien es nacido en el estado de Michoacán fue un producto más partidista que un político regional.

Por otra parte, lo que se vivió con las dos alternancias en el país, tanto las panistas como la del regreso del PRI en el año 2012 fueron la complejidad para construir mayorías para gobernar, ello de acuerdo con los resultados electorales de los últimas tres presidencias de la República de 2000, 2006 y 2012 que en promedio fueron electos con el 37% de los votos, por lo que gobernar sin mayorías es una característica durante esta fase política, que va de 1997 hasta el año 2012, que es el periodo de estudio comprendido en la presente tesis.

Con nuestra propuesta de análisis pretendemos aportar al debate académico y político nacional, particularmente sobre nuestra visión de cómo funciona el presidencialismo mexicano, el cual definitivamente se tiene que analizar desde las propias constituciones políticas como primera fase formal, ya que allí residen las reglas de su funcionamiento y de cierta manera prefigurar el nuevo diseño institucional del poder ejecutivo en el país.

D. Breve explicación de la metodología

La serie hipótesis que se plantearon anteriormente en el apartado B se ubicarán en cada capítulo de la presente tesis doctoral, iniciando con el segundo y terminando hasta el sexto capítulo en orden cronológico, tal y como se propusieron originalmente.

Para contrastar las hipótesis planteadas se decidió utilizar *la metodología que proporcionan los estudios de caso*, éste particularmente como se desglosa en la "clasificación de los tipos de caso", estructurado por Xavier Coller (2000).[28] De quien seguiremos las recomendaciones de su libro para el desarrollo de este trabajo, como las que a continuación se reseñan.

Esta investigación siguiendo la propuesta de Coller tendrá un carácter descriptivo y extenso que, dentro de la clasificación de los tipos de caso, **lo que se estudia** es un **proceso**; **el alcance del caso** es **específico**; **la naturaleza del caso** es **único**; **el tipo de acontecimiento** es **híbrido**; **el uso del caso** es **analítico** y con **hipótesis**; y **el número de casos** es **único**. A continuación, se desglosa la presente tesis.

En este caso se estudiará al presidencialismo mexicano como un **proceso** histórico, particularmente desde su creación como institución.

Continuando con la línea de explicación anterior, en lo que respecta al alcance del caso es **específico** *per se*, ya que sólo se analizará a México, y desde los enfoques de los politólogos, historiadores, sociólogos de la política, y constitucionalistas el tema del presidencialismo "metaconstitucional", si bien fue una interpretación hegemónica en los años setenta y ochenta, que se estudió en el país de manera monolítica desde una base jurídica, lo que bien se podría ajustar al viejo institucionalismo, tal y como lo hemos comentado en líneas anteriores.

Por otra parte, y lo relevante del caso mexicano que es dado por su propia **naturaleza**, ya que se puede considerar como único, puesto que el presidencialismo mexicano tuvo características de "excepcionalidad" con respecto al contexto de América

[28] Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Cuadernos Metodológicos No. 20. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Latina al menos en el siglo XX, porque mientras la mayoría de los países latinoamericanos sucumbían ante dictaduras militares y/o gobiernos militares, tales como: Chile (1973-1990); Uruguay (1976-1981); Argentina (1976-1983); Paraguay (1954-1989); Bolivia (1971-1978); Ecuador (1972-1975); Perú (1968-1975); Brasil (1964-1967); Colombia (1953-1957); Panamá (1983-1989); Nicaragua (1937-1947; 1950-1956); Honduras (1933-1948); Guatemala (1954-1957); Venezuela (1945-1947); República Dominicana (1930-1961); El Salvador (1929-1944, 1945-1979).[29] El caso mexicano fue como una ente aislado de lo que vivió el resto de América Latina, porque se desmarcó tanto de la "derecha" y de la "izquierda", éstas entendidas en ese contexto político latinoamericano como: dictadura o revolución. Para reforzar lo anterior, considero pertinente citar a Giovanni Sartori quien afirmó que México es un caso "especial" que se podría considerar desde nuestro punto de vista como "único" en la región latinoamericana, eso lo sustentó en una conferencia magistral que proporcionó en México en el Instituto Federal Electoral en 2006, veamos lo que allí comentó:

> *Y permítaseme entrar de inmediato al debate con una provocadora aseveración: la forma de Estado presidencialista, tal como se ha adoptado en todas partes de Latinoamérica, al sur de México, es prueba de la mala ingeniería de esos sistemas constitucionales. Aparte de México –porque México es un caso especial, definitivamente–, el tipo de presidencialismo latinoamericano ha creado las más de las veces presidentes débiles, generalmente estancados, que solucionan sus frustraciones gubernativas-legislativas excediéndose en su poder mediante el* ***discretismo*** *o el* ***decretismo*** *y otros medios cuestionables.*
>
> (Sartori, 2016: 13).[30]

En lo que respecta al tipo de acontecimiento en la presenta investigación será **hibrido**, porque para poder comprender el presidencialismo actualmente, tenemos que partir del siglo XIX, en mucho se debió al isomorfismo constitucional que se tuvo en la primera Constitución Política vigente en 1824, algo que explicaremos en el capítulo sobre el siglo XIX. Por lo tanto podría afirmar que el presidencialismo en el siglo XIX fue débil en México, no así en el siglo XX que fue un presidencialismo fuerte; y en los inicios del siglo XXI regresa a ser un presidencialismo débil; de allí que el presidencialismo mexicano en las centurias estudiadas se caracteriza por ser una institución con funciones pendulares: *débil (XIX)-fuerte (XX)-débil (XXI)*, esto porque el diseño institucional fue

[29] Dieciséis países de los dieciocho que contempla parte de esta investigación estuvieron bajo mandos militares, excepto Costa Rica, país donde prevaleció la democracia y México gobernado bajo su partido hegemónico desde 1929.

[30] Sartori, G. (2016). *Límites de la ingeniería constitucional.* Conferencias Magistrales, Tema Democracia Núm. 9. México: INE.

disfuncional en el siglo XIX y en lo que va del siglo XXI, no así en el siglo XX ello debido a sus rasgos autoritarios, y como afirmó el constitucionalista Jorge Carpizo fue un "presidencialismo metaconstitucional", tema que abordaremos en el primer capítulo de la presente tesis.

En cuanto al uso del caso, éste será **exploratorio**, **analítico** y con **hipótesis**, sobre todo el primero se utilizará para hacer una disección del siglo XIX, y en el caso del siglo XX, desarrollamos una hipótesis.

Dentro de la estrategia de investigación, como ya lo comentamos líneas arriba será a través de un *estudio de caso*, cuya perspectiva será híbrida, ya que bordea la parte diacrónica con el estudio del siglo XIX y, sincrónica porque analizaremos los cambios de fin del siglo XX y cuyos efectos ya se observan en el siglo XXI; por lo tanto y, de acuerdo a las características de la tesis doctoral será descriptiva y explicativa.

Finalmente, los enfoques teóricos a utilizar en esta tesis serán el histórico, pasando por el de derecho constitucional para arribar a la ciencia política desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico; apoyándome en los métodos historiográficos, y comparado, pero con el énfasis del estudio de caso, y fundamentalmente será el tránsito del viejo institucionalismo al Nuevo Institucionalismo Histórico, reforzando a éste último con la teoría de los Jugadores con Veto.

E. Limitantes de la investigación

Considero que son tres, la primera limitación atañe a la realización de entrevistas con los expresidentes de México porque empezando por Luis Echeverría Álvarez que está delicado de salud y no permite su familia tener acceso a él; de los que ya fallecieron fueron: José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, únicamente se tienen sus memorias publicadas, además el segundo sólo de manera indirecta existe una entrevista que le realizó la periodista Martha Anaya en el año 2009 y; en el caso de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, no fue posible contactarlos, el primero porque no accede a dar entrevistas, ya que de su oficina nos remitieron a leer sus libros y a las entrevistas que realizaron los periódicos y el segundo reside en el extranjero; sin embargo, del segundo existe una magnífica entrevista que se encuentra en el libro de

Sergio Bitar y Abraham Lowenthal, de la cual extraigo una parte para este trabajo; finalmente, en el caso de los panistas Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, del primero se mantuvo en contacto con el Centro Fox pero declinó la posibilidad de entrevistarlo, y del segundo, tampoco accedió a otorgar una entrevista con fines académicos.

El segundo punto que considero una limitante fue no abordar el llamado “Pacto por México”, el cual fue una salida temporal en el tema que nos aqueja actualmente, que es la construcción de mayorías; aquel fue un acuerdo político firmado por los partidos políticos: PRI, PAN, PRD y PVEM para aprobar una serie de reformas estructurales, en donde al menos algunas de las reformas políticas provienen de la época de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa, y de la reforma energética de igual manera emanan algunas desde el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, pasando por Vicente Fox y Felipe Calderón; por ejemplo el referido “Pacto” tuvo una serie de reformas constitucionales, que al menos en lo que va del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, ya se le realizaron 145 reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a enero de 2016.[31] Empero, se agregó un epílogo a la presente investigación sobre este tema, ya que es importante resaltar esta nueva forma de hacer política de una mayor cooperación entre poderes en México, en cuya responsabilidad final recayó en el Congreso de la Unión, puesto que el paquete de reformas políticas, económicas, financieras, educativas y en especial la energética fueron propuestas por el presidente de la República y que sin lugar a dudas fue otro intento más para la reconstrucción de una nueva mayoría política pluripartidista en el país.

La tercera limitante es el estudio de la relación entre el PRI con el presidente de la República, en particular en la era de la presidencia de Enrique Peña Nieto, ya que existen intentos tenues de restaurar la presidencia “metaconstitucional”; por ejemplo, ahora el presidente de la República después de la XXI Asamblea de ese instituto político propuso en 2013 al presidente de la República, como “Presidente de la Comisión Política Permanente”, algo que nunca estuvo contemplado en el época autoritaria, porque no era necesario que el propio presidente fuera parte integrante del PRI.

[31] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm. Consultado el 29 de enero de 2016.

F. Aportaciones del estudio

El presidencialismo mexicano de fin de siglo y comienzos del siglo XXI confirmaremos a lo largo de esta investigación que es un presidencialismo "políticamente débil"; lo definimos de esta manera porque al desmontar las facultades "metaconstitucionales"; paradójicamente, el presidente de la República mantiene un poder económico que le otorga el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en donde controla el casi el sesenta y cinco por ciento a través de los programas sociales, el diez por ciento se destina al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los OCA´s, y otros, y el resto; del reparto fiscal a las entidades federativas que se les destina el veinticinco por ciento, y de éste porcentaje, aquellos le deben repartir el cinco por ciento a los 2, 473 municipios del país, si le agregamos los recientes 16 municipios de la Ciudad de México[32].

Si bien se puede afirmar que el presidencialismo "metaconstitucional" duró casi sesenta años de 1936 a 1994, pero cuando empezó su transformación lo llevó a su propio debilitamiento, éste se produjo por las reformas constitucionales llevadas a cabo por los últimos tres presidentes de la República del PRI en las postrimerías del siglo XX; estas implementadas por una nueva la élite política nacional, que fue la tecnocracia, estos fueron los que se encargaron de emprender las reformas en lo económico y posteriormente en lo político; primero se adoptaron las medidas económicas para redimensionar al Estado mexicano, al desincorporar las empresas paraestatales que tenía el Estado mexicano; después se accedió a implementar las medidas económicas que imponían los actores internacionales, como los que impulsaron el llamado "Consenso Washington".[33]

Dado lo anterior se debilitó políticamente el poder presidencial y por ende se acotaba a la institución presidencial, inclusive fueron emergiendo "jugadores con veto colectivos y partidarios" que debido al naciente pluralismo político en el ejercicio del poder político llegaron a modificar y/o alterar alguna reforma constitucional o de alguna

---

[32] Se produjo la última reforma política en la CDMX, la cual ya cuenta con su propia Constitución Política de la Ciudad de México de fecha 32 de enero de 2017, con lo cual se transformaron las Delegaciones a Municipios

[33] Son 10 recomendaciones que formuló en 1989 el economista inglés, John Williamson: 1. Disciplina fiscal, 2. Reordenación de las prioridades del gasto público, 3. Reforma tributaria, 4. Liberalización de las tasas de interés para que fuesen establecidas por el mercado, 5. Tipo de cambio marcado, también, por el mercado, 6. Liberalización del comercio, 7. Liberalización de la inversión extranjera directa y así aportar capital, tecnología y experiencia, 8. Privatización, 9. Desregulación, y 10. Derechos de propiedad.

ley secundaria que de igual manera limitaron a la institución presidencial. Inclusive, la oposición no se dio cuenta del cambio en las facultades del poder ejecutivo, por eso continuaban con su narrativa pensando que en México seguía existiendo una presidencia de la República "fuerte", y al no tener conocimiento de ello; con lo cual, la continúan debilitando con más iniciativas de leyes que proponen su permanente disminución de facultades y poderes; a lo que hay que agregarle que quienes ganaron espacios políticos fueron los panistas, que ganaron en dos ocasiones el poder ejecutivo federal pero que no emprendieron reformas a la institución presidencial para fortalecerla en el contexto democrático del nuevo siglo.

Por otra parte, considero que desde la perspectiva teórica del NIH se comprende de mejor manera el nacimiento del presidencialismo mexicano, y que con esa herramienta teórica se pudo observar e investigar su desarrollo, maduración y hasta llegar a la interpretación de que durante más de veinte años permaneció en un constante proceso de debilidad política, y que los propios presidentes de la República no hicieron nada para dotarle de mayores facultades y poderes.

G. Estructura general de la investigación

Es así que el desarrollo de la presente tesis se compondrá de los siguientes capítulos a desarrollar; empero, es importante señalar que en el debate sobre el presidencialismo mexicano responde a una multiplicidad de factores, por ejemplo, si su funcionamiento obedece al cumplimiento efectivo de sus atribuciones constitucionales; por otra parte a su relación con el poder legislativo, ya que de dicha relación depende el buen funcionamiento del sistema presidencial; y sobre todo, la influencia de otros factores como: la cultura política, las circunstancias políticas, y el sistema de partidos que permean al poder ejecutivo.

El primer capítulo, es sobre el "Estado del arte" del presidencialismo en México, el cual continúa siendo un debate entre politólogos y en menor medida los sociólogos políticos, particularmente se amplía la discusión con las alternancias políticas en los años 2000, 2006 y 2012.

En el segundo capítulo se analiza al poder ejecutivo en el siglo XIX con todas sus tribulaciones, una indefinición e indecisión sobre el rumbo político que debía seguir la naciente nación mexicana, la cual no estuvo ajena a los errores propios de dirección y de diseño institucional y constitucional en su primera fase, allí se analizarán las constituciones de 1824 y 1857 en cuanto a su conceptualización y ejercicio del titular del poder ejecutivo.

El tercer capítulo va del nacimiento del presidencialismo hasta sus mecanismos para afianzar la nueva figura política, desde los estilos personales de gobernar como les llamó el historiador Daniel Cosío Villegas; hasta los años de esplendor reflejados en lo que se le denominó hiperpresidencialismo.

En el cuarto capítulo se analiza el fin de las presidencias de la República del PRI y su repercusión en el desmontaje de aquella presidencia omnipresente y controladora de la vida pública en México; los embates del tránsito de la geopolítica a la globalización y, sobre todo, el cambio de una sociedad corporativa a una incipiente sociedad plural.

En el quinto capítulo se exponen las características de las presidencias panistas del año 2000 al 2012, ya que es necesario abordar esta etapa política y sobre todo observar la figura presidencial México en lo que se denominó la alternancia.

En el sexto capítulo se realiza un balance del funcionamiento del presidencialismo con las nuevas instituciones y algunos actores políticos, lo que evidencia su nueva dinámica política, de lo que podría afirmarse como una presidencia políticamente “débil”.

CAPÍTULO I
EL ESTADO DEL ARTE DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Preámbulo

A continuación se revisarán diversas escuelas teóricas sobre el presidencialismo en México, como se apuntará a continuación el siglo XIX fue escaso en literatura sobre nuestro tema, ya en la segunda mitad del siglo XX se empieza a estudiar el presidencialismo primero desde la vertiente jurídica hasta llegar a la ciencia política; si bien, el siglo XIX solamente se puede analizar de manera tradicional con el viejo institucionalismo jurídico, particularmente con las constituciones de 1824 y 1857. Empero, en este trabajo lo que nos importa es estudiar lo que aconteció con el presidencialismo en México a partir de 1988 y hasta el año 2012, que es el periodo estudiado bajo el NIH.

1.1 Orígenes teóricos del presidencialismo en México

El debate académico sobre el presidencialismo mexicano en los siglos XIX ha sido pobre, primero porque los intelectuales de aquella época dejaron más testimonios periodísticos que libros o ensayos y, en segundo lugar, porque los políticos mexicanos no tienen la tradición de escribir sus memorias. Ya en el siglo XX, la situación cambió un poco en cuanto a los actores políticos, y en el plano académico la producción fue más prolífica, por ejemplo de los últimos cinco expresidentes de la República de fin de siglo, sólo tres publicaron sus memorias, pero no abundan ni explican cómo tomaron sus decisiones políticas, son más las justificaciones de sus acciones de gobierno que la explicación sobre la implementación de sus políticas públicas; fue así que hasta los años setenta se hicieron de manera sistemática las reflexiones de algunos intelectuales y académicos, los primeros fueron los economistas Daniel Cosío Villegas y Manuel Camacho Solís, y después el constitucionalista Jorge Carpizo; el primero coincide con la argumentación plasmada líneas arriba, puesto que hizo un recorrido histórico sobre la ausencia de reflexión política en las distintas etapas en las cuales se constituyó México, veamos lo que escribió en 1972:

> *Desde luego, al parecer México es tierra poco propicia para el gran pensador y el gran escritor político, hecho extraño a primera vista porque la nación inicia su*

vida independiente a la sombra de brillantes escritores políticos: Fray Servando, Mora, Otero, Alamán. Pero ya es significativo que el segundo gran sacudimiento nacional, el de la Reforma, no haya producido un solo escritor político, aunque se dieron entonces los hombres de más talento y de mejores aptitudes literarias que hasta ahora ha tenido el país. Díganlo, si no, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, etc. En los albores del Porfiriato apuntan como seductoras promesas los jóvenes Justo Sierra, Telesforo García, Francisco G. Cosmes, y sus mayores José María Vigil e Ignacio Altamirano. Ninguno de ellos, empero, cuaja en un gran escritor político, o sea el que deja algo más que el comentario periodístico ocasional, por oportuno y agudo que haya sido en su momento. En cambio, el responso del Porfiriato lo cantan un sólido escritor político, Emilio Rabasa, y un comentarista brillante y llamativo, Francisco Bulnes. La Revolución Mexicana, la más reciente conmoción que ha sufrido el país, tampoco ha sido fecunda. Luis Cabrera no dejó de reunir sus artículos de las postrimerías del Porfiriato y de los inicios de la Revolución en un grueso volumen que tituló ostentosamente Obras Políticas; pero a pesar de su innegable talento y de la eficacia de su pluma, no ofrece un gran lienzo del antiguo régimen y menos un bosquejo de la futura sociedad mexicana. Debe admirarse la perseverancia y los sufrimientos que a los Flores Magón les acarreó su vida de agitadores incendiarios y aun lo que algunos llaman su "pensamiento", pero sería difícil sostener que incluso el mejor de ellos, Ricardo, fue un gran escritor político. Su dominio de la lengua, aun de la gramática, es precario; tampoco alcanza las grandes concepciones generales y ni siquiera cierta congruencia en sus escritos, y menos podría decirse que la lucidez fuera una de sus prendas distintivas.

(Cosío, 1972: 12-13)[34]

Para reforzar lo anterior, sobre la poca o nula explicación de las decisiones políticas o la biografía de los actores políticos, considero importante citar una anécdota entre dos ideólogos mexicanos que se conoce a través del periodista Pascal Beltrán del Río, el hoy director del periódico "Excélsior", quien en el prólogo del libro de José Romero Apis, el periodista le preguntó a Porfirio Muñoz Ledo sobre unos documentos, y aquel le recordó el siguiente diálogo que sostuvo con su mentor Jesús Reyes Heroles:

¿Por qué guardas todos esos papeles? ¡La política mexicana es de tradición oral! Eso le dijo Jesús Reyes Heroles a Porfirio Muñoz Ledo una vez que lo visitó en la impresionante biblioteca que éste tenía en su casa de San Bernabé, al sur de la Ciudad de México.

Los documentos seguían allí, varios años después de ese reproche. Los vi un día que entrevisté a Muñoz Ledo sobre una de tantas polémicas que protagonizó como senador de la República.

Estaban perfectamente acomodados, en carpetas. Eran discursos y minutas de reuniones y seminarios de la época en que el guardián de los papeles había sido presidente del PRI.

-Y, de verdad, ¿por qué los guarda? - le pregunté, intrigado.

---

[34] Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio.* México: Joaquín Mortiz.

-Porque un día no faltará quien quiera negar lo que ahí está escrito.
Por la naturaleza de mi profesión, me producen una enorme curiosidad las cosas que los hombres públicos dicen en privado, cuando nadie más los está escuchando.

(Romero, 2015: 11) [35]

Regresando a Daniel Cosío Villegas, quien fuera el primero que señaló de manera nítida a las dos piezas predominantes del sistema político mexicano: a) el presidente de la República; y b) el partido político oficial, inclusive en cuanto al primero realiza una larga descripción de la forma o estilo de gobernar haciendo énfasis en el incumplimiento de la Constitución Política y de las leyes secundarias, dado lo anterior afirmó lo siguiente:

Por eso se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal.

(Cosío, 1972: 31) [36]

Hasta aquí las interpretaciones necesarias del otrora investigador del Colegio de México (COLMEX); cinco años después el economista Manuel Camacho Solís, en ese tiempo también profesor del COLMEX, analiza las funciones del presidente de la República, y desde su perspectiva son:

La Presidencia de la República al frente del Ejecutivo, cuyos amplísimos poderes formales y reales repercuten en la relativa debilidad del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia, así como en la falta de autonomía de los poderes estatales.
Las principales funciones que hacen tan poderoso al presidente de México son: ejercer sus poderes constitucionales; ser el jefe de la clase política; ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; ser el vértice de la transmisión del poder y finalmente tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.

(Camacho, 1977: 618) [37]

Pasando a la interpretación del constitucionalista Jorge Carpizo, éste sistematizó todas las características que ya había enumerado Manuel Camacho Solís, acuñando el concepto de presidencialismo "metaconstitucional", quizá, la explicación académica más

---

[35] Romero Apis, J. E. (2015). *El jefe de la banda*. México: Plaza y Valdés.
[36] Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
[37] Camacho, M. (1977). "Los nudos históricos del sistema político mexicano". En *Las crisis del sistema político mexicano (1928-1977)*. México: Colegio de México.

popularizada sobre el presidencialismo desde 1978 con su libro el presidencialismo mexicano, -sujetándome a la tesis, podría afirmar que es parte de ese viejo institucionalismo, el análisis de Jorge Carpizo-, quien plasmó once causas del predominio del presidente mexicano sobre los otros poderes, las cuales enlisto a continuación:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales,
b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política,
c) La integración, en buena parte de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado,
d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica,
e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él,
f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación,
g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo,
h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas,
i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado,
j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal,
k) Un elemento psicológico: que en general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayoritariamente se le cuestione.

(Carpizo, 2006: 25) [38]

Estos autores nos sirvieron como introducción al debate académico sobre el presidencialismo en el país, y que inició con los historiadores, pasando por los economistas, de igual manera con los constitucionalistas y se termina con diversas interpretaciones de los politólogos. Después de esta breve introducción se procederá a desarrollar el Estado del Arte sobre el presidencialismo mexicano.

Sin pretender forzar la interpretación sobre el viejo institucionalismo, la concepción de Jorge Carpizo se acerca a ella, por los detalles, lo descriptivo, y en lo

---

[38] Carpizo, J. (2006). *El presidencialismo mexicano*. (19ª ed.) México: Siglo XXI.

duradero del funcionamiento del presidencialismo mexicano, para reforzar esta opinión, citaré lo que sostiene Guy Peters al respecto:

> *El viejo institucionalismo realizó algunas contribuciones definitivas para la comprensión de los procesos de gobierno. La primera de ellas fue la atención que prestaron a los detalles de las estructuras, atención que hasta cierto punto está regresando a la moda académica, principalmente de la mano del institucionalismo histórico…El argumento fundamental de este enfoque descriptivo consistía en defender que detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ella.*
>
> (Peters, 2001: 305)[39]

1.2 El actor político

Con la finalidad de "englobar" dentro del rubro "actor político", en este apartado se pretende darle continuidad, desde mi punto de vista a lo escrito por Daniel Cosío Villegas, particularmente con el concepto de "estilo" para gobernar, por lo que se transitó hacia el concepto de "fuerza" con Alan Knight; y en el caso de Crozier, Skowronek y Loaeza, puedo afirmar que el hilo conductor sigue siendo la interpretación histórica, pero en este último caso en una de las derivaciones del neoinstitucionalismo en su vertiente de la elección racional desde la ramificación de Fritz Scharpf, quien ha escrito sobre el institucionalismo centralizado en el actor, esto lo explica Guy Peters de esta forma:

> *En todos estos enfoques teóricos las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes. Así, en estos modelos se espera del político individual que actúe con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están inherentemente restringidas debido a que los políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones.*
>
> (Peters, 2003: 72)[40]

El profesor de la Universidad de Oxford, Alan Knight, un historiador que desde nuestro punto de vista tiene un amplio conocimiento sobre México, quizá sea el continuador del economista liberal que devino en historiador Daniel Cosío Villegas, quien clasificó a los presidentes mexicanos a través de su análisis sobre el "estilo personal de gobernar"[41], cuya explicación versó sobre la forma de gobernar del expresidente Luis

---

[39] Peters, G. (2001). "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo". En *Robert Goodin (eds.) Nuevo Manual de Ciencia Política Tomo I*. España: ITSMO.

[40] Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

[41] Concepto utilizado por Cosío Villegas, D. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz. Por eso considero que es un continuador de la obra de Cosío Villegas.

Echeverría Álvarez, quien se convirtió en su "objeto de estudio", como el de un presidencialismo sin límites, en donde la personalidad del presidente se convirtió en la simbiosis del mismo sistema político y por ende afecta y/o daña a la sociedad, ésta fue la tesis principal; dado lo anterior, Alan Knight le da continuidad a la investigación y la enriquece, al desarrollarlo y definirlo como los dos "estilos", veamos su propuesta:

> *Alguna vez hice una distinción entre los estilos "habsburgo" y "borbón" del gobierno mexicano: el primero, más cauto, **reactivo** y consolidativo (por ejemplo, Ávila Camacho, Ruiz Cortines, Zedillo); el segundo, más intrépido, **proactivo** e innovador (por ejemplo, Alemán y Salinas). El punto no era separar las ovejas de las cabras, sino aclarar la discusión sobre la "fuerza" de los presidentes, de las administraciones, o incluso del régimen en su conjunto. La fuerza "habsburgo" significaba resistencia y permanencia en el poder, normalmente basado en una legitimidad heredada; la fuerza "borbón" connotaba acción ejecutiva y reforma, quizá en busca de una nueva legitimidad. Las administraciones "borbón" solían apostar en grande –como lo hacían sus homónimos a finales de la colonia- y por eso corrían el riesgo de tener grandes pérdidas. Los héroes y villanos presidenciales suelen ser "borbones", no "habsburgos".*
>
> *No sorprende que los tres grandes presidentes revolucionarios –Obregón, Calles y Cárdenas (sobre todo los dos últimos)- fueran claramente "borbones". Por definición, los presidentes "revolucionarios" decretaron reformas, reconstruyeron el Estado… Cárdenas no sólo llevó a cabo las reformas más radicales de la Revolución, en un momento de pasiones políticas impetuosas, sino que también gobernó con un estilo muy enérgico y activista.*
>
> (Knight, 2006: 204-205) [42]

Si bien Knight se queda en el nivel descriptivo de la "fuerza" para gobernar de los presidentes, es muy probable que parezca algo simple, pero su clasificación es pertinente en un país en donde sólo se conocían las decisiones ya tomadas, no el proceso de decisión por parte de los presidentes, de allí su importancia analítica sobre el poder político que se le otorga a la presidencia de la república en un país como México.

1.2.1 Institucionalismo centrado en el actor

Quizá dentro de la tradición teórica en la cual se ubica Michel Crozier sobre el "actor", éste en nuestro caso sería el presidente y ajustándolo a la parte mexicana en el lenguaje de aquel, que es quien genera y le da vida al propio sistema político bajo un

[42] Knight, A. (2006). "Lázaro Cárdenas". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

determinado juego público[43]. Por otra parte, y en un desdoblamiento pragmático sobre la visión norteamericana del historiador Stephen Skowronek; la investigadora del Colegio de México, Soledad Loaeza adapta al caso mexicano aquella interpretación, como una especie de "actor" y en este caso, se ajusta para el sistema político mexicano, veamos la reflexión de la investigadora del Colegio de México:

> *Todo presidente es un "actor político formidable", afirma Stephen Skowronek, el historiador de la presidencia de los Estados Unidos. Ya sea que fracasen o tengan éxito, las decisiones de estos personajes tienen un impacto determinante sobre el debate político, los equilibrios entre los diferentes actores y las condiciones de maniobra del gobierno. Esta particularidad es inherente a los regímenes presidenciales; sin embargo, la dimensión política de la institución presidencial no significa que quienes la ocupan dispongan de un número ilimitado de opciones para gobernar, tampoco los libra de dilemas en ocasiones lacerantes, que surgen de la tensión entre continuidad y cambio que es característica de la función gubernamental.*
>
> (Loaeza, 2006: 293) [44]

La politóloga Soledad Loaeza pone el énfasis en el personaje político, en la figura presidencial, y no en la institución presidencial per se, de cierta manera tiene una similitud con la interpretación de Knight, en donde se les podría caracterizar como fuertes y débiles, sino que además se incluyen en los dilemas de la gobernación sobre la continuidad y el cambio, que bien ese dilema en la gobernación podría ser sobre la permanencia del modelo económico internacionalista o sobre la instauración de la democracia representativa.

En otro de los puntos de coincidencia entre Crozier y Skowronek, es que el primero afirma que el actor no pone en peligro los resultados, sino que inclusive los mejora; para el segundo puede ser el éxito o el fracaso de sus políticas públicas; dado lo anterior, lo más rescatable que retoma Soledad Loaeza del historiador norteamericano es sobre el nuevo dilema de continuidad o cambio, que fundamentalmente para esta investigación se focalizaría en el modelo económico con los presidentes tecnócratas. Esta interpretación se inserta en la reflexión de Peters, si bien está centrado el actor político, su interactuar también depende de otras instituciones, porque no tienen ilimitadas opciones para gobernar.

---

[43] Que bien pudieron ser las reglas no escritas del presidencialismo, como lo fueron: el "tapado", el "dedazo" y la "cargada" en lo que respecta a la sucesión presidencial.

[44] Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

1.3 La vertiente constitucional clásica

En la primera parte de este capítulo ya habíamos citado la primigenia interpretación de Jorge Carpizo sobre el presidencialismo, éste analizado como la deformación del presidencialismo mexicano, según el experto en derecho constitucional, quien años más tarde publicó en El *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* en su primer número en 1991, una actualización de lo que había escrito en 1978, plasmando los cambios en el presidencialismo mexicano, dicho análisis lo centró en las cíclicas crisis económicas que habían iniciado desde 1976, y posteriormente con los aspectos más relevantes del año de 1988; cuyo resultado electoral, en primera instancia modificó al sistema de partidos, sus observaciones las clasificó como los nuevos cambios en la sociedad, tales como:

> *… los principales factores que han contribuido al vertiginoso cambio del presidencialismo mexicano son, por una parte los ya mencionados: a) las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la República. Además de los siguientes que vamos a comentar: d) el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos ocho años e, i) una serie de factores internacionales.*
>
> (Carpizo, 1991: 89)[45]

Posteriormente, el jurisconsulto realizó una tercera interpretación en el año 2000 sobre su propia tesis, por supuesto que en ese tiempo diversas entidades federativas ya contaban con gobernadores de la oposición, tanto el PAN como el PRD; inclusive, él mismo Doctor Jorge Carpizo pasó de la teoría a la praxis política, puesto que ya se había desempeñado como titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y desde ese espacio pasó a ser el secretario de Gobernación en la elección federal de 1994, y fue un observador de la pérdida de la mayoría legislativa del PRI en la Cámara de Diputados en 1997, lo cual le permitió tener una visión mucho más acabada del presidencialismo mexicano, dado lo anterior es pertinente volver a citarlo en este apartado de sus conclusiones:

[45] Carpizo, J. (1991). "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 1*, 85-96.

a) El presidencialismo y, en general, el sistema político mexicano, han sufrido transformaciones colosales en el periodo reseñado, pero aquellos se aceleraron a partir de 1988 y 1994.

b) De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado extraordinariamente concentrado, se intenta transitar a uno en el cual los poderes Legislativo y Judicial cumplan cabalmente con sus facultades constitucionales; que sean una realidad los pesos y contrapesos que establece la ley fundamental y que tengan mayor presencia y fuerza la diversidad de los actores sociales y políticos.

c) La alternancia del poder al nivel del titular del Ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión –en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna-, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme a los cauces constitucionales.

d) A nadie conviene la existencia de un Poder Ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales. Lo anterior sería nefasto para el país. Lo que se anhela es que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo, para que opere un verdadero sistema presidencial con las limitaciones, acotaciones y equilibrios que señala nuestra Constitución.

e) Existen condiciones políticas y sociales para que el sistema de poder concentrado se transite a uno de poderes equilibrado.

f) El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte, los partidos y las fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Estos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

g) No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.

h) Para que el actual gobierno federal -2000-2006- sea un éxito, como es necesario para México y el cual todos deseamos, habrá de basar sus actos de gobierno sobre cuatro fundamentos indispensables: i) ajustar todas sus acciones a la Constitución y a la ley; que el Estado de derecho sea una realidad; ii) negociar para alcanzar acuerdos; iii) combatir de frente y con carácter prioritario la pobreza, especialmente la extrema, en la cual viven millones y millones de mexicanos. Ningún país puede funcionar políticamente bien, si cuenta con enormes y trágicos rezagos sociales, y iv) tener siempre presente que se gobierna para todos, y ningún grupo de presión puede imponer sus intereses o visiones sobre la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

i) El gobierno habrá de saber negociar, de manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, para hacer honor a su papel de oposición dentro de la Constitución; esos partidos constituyen piezas claves para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.

(Carpizo, 2001: 97-98) [46]

[46] Carpizo, J. (2001). "Veintidós años de presidencialismo mexicano 1978-2000. Una recapitulación". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *nueva serie, XXXIV*, (100). Recuperado desde https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3668/4475.

Esta fue la última reflexión de Jorge Carpizo sobre el cambio que había sufrido la institución presidencial desde que escribió su primera interpretación sobre el "presidencialismo metaconstitucional", en la cual realizó una serie de recomendaciones al nuevo gobierno federal en el año 2000, es decir para la primera alternancia política, en donde tuvo una fuerte preocupación sobre la gobernabilidad en el nuevo contexto democrático; sin embargo su análisis se quedó en el ámbito jurídico-constitucional, si bien con alguna sugerencia en materia de políticas públicas pero no emitió ninguna opinión sobre la posible reforma al propio presidencialismo mexicano, ya que la consideró como una tarea pendiente en la llamada Reforma del Estado que estaba anunciando el nuevo gobierno federal.

1.4 Diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo

Es pertinente hacer una pausa en el Estado del Arte y dedicarles un espacio a las diferencias entre los regímenes de gobierno presidencial y parlamentario, dicho lo anterior procedo a realizar un brevísimo recorrido histórico.

El presidente, como concepto se adoptó en la Constitución de los Estados Unidos y posteriormente en América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se refería como *precydentis of the land* a los señores que ejercían el poder local. Tiene sus raíces en el indoeuropeo *sed* (sentarse), porque quien se "sienta al frente" (preside) denota el poder que ejerce sobre los demás.

Las atribuciones del Jefe de Estado son: a) representar al país en el exterior; b) presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos); c) recibir agentes diplomáticos; d) realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis; e) proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta facultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el jefe de gobierno es elegido directamente por los ciudadanos; y f) realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.

En el caso de las funciones del Jefe de Gobierno, éste es la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar

las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre fuerzas políticas. En síntesis, el Jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el Jefe de Gobierno realiza las tareas materiales del poder.

Para los fines de este trabajo de investigación es importante clarificar los dos tipos de regímenes políticos existentes: presidencialista y parlamentario, -aunque ya no hay "modelos puros"-, para desarrollar lo anterior, utilizaré con fines explicativos el esquema propuesto por los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (2006)[47], quienes de manera esquemática presentan las características de los diferentes sistemas.

[47] Carbonell, M. & Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM.

Esquema 2. Diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Presidencialismo	Parlamentarismo
Tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen su origen en el voto popular directo (su legitimidad proviene de dos elecciones diferentes). Ambos poderes (entendidos como órganos y funciones) están separados.	El órgano que goza de legitimidad democrática solamente es el Parlamento (electo directamente por el voto popular). Desde otra perspectiva, podemos decir que tanto el Parlamento como el gobierno obtienen su legitimidad de una sola elección democrática
Existe un Congreso (Poder Legislativo) casi siempre bicameral, sobre todo si se trata de Estados compuestos	El gobierno (Jefe del Ejecutivo y gabinete) responden ante el Parlamento, no ante el electorado. En este sentido los poderes Legislativo y Ejecutivo (entendidos como órganos) están unidos (aunque en el ejercicio de sus funciones están separados)
Ningún poder puede obligar al otro a renunciar (los miembros del gabinete no tienen responsabilidad política directa ante el Parlamento)	El Parlamento puede “destituir al gobierno” mediante un voto de censura (mayoría de los legisladores.)
No existe una “puerta de salida”: el titular del Poder Ejecutivo (gobierno) es electo por un plazo fijo y teóricamente inamovible (salvo en casos de juicios de procedencia, desafueros o *impeachment*)	El gobierno también puede disolver al Parlamento (llamando a elecciones). En este caso los dos pierden su posición de poder. Podemos hablar de que existen “una (s) puerta(s) de salida”
La jefatura del gobierno y del Estado están en las manos de la misma persona.	El jefe de Estado (monarca, presidente) es una persona distinta que el jefe de gobierno (primer ministro, *presidente del consiglio*, presidente del gobierno)

Tomado de: Carbonell, M. & Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM.

Dieter Nohlen, resume el debate entre parlamentarismo y presidencialismo, realizando un balance final sobre esta polémica, y la cual es pertinente usarlo para el caso mexicano, a continuación, reproduzco las siguientes observaciones:

- *Por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar.*
- *Por un lado, el análisis monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado*

y demás factores, los cuales son quizá más importantes que el factor institucional propiamente tal.

- *Por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando esto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión.*
- *Por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado* ***y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión****.*

(Dieter Nohlen, 2003: 55-56) [48]

Para redondear esta parte de la investigación, considero importante citar a George Tsebelis, quien también realizó una revisión bibliográfica del debate entre el parlamentarismo y el presidencialismo, veamos su conclusión:

En conclusión, hay un resultado en la bibliografía que es corroborado en todos los análisis: la democracia sobrevive mejor bajo el parlamentarismo que bajo el presidencialismo. Sin embargo, parece que todas las demás características descritas en la bibliografía, aunque se basan en análisis profundos, no son corroborados todo el tiempo. La distinción rigurosa entre parlamentarismo y presidencialismo que existe en Linz (1994) o en Moe y Caldwell (1994) no es el final de los análisis más recientes. Por ejemplo, Eaton (2000: 371) concluye su revisión de la bibliografía más reciente sobre el tema de las diferencias de régimen de la siguiente manera: "en la mayoría de los casos, las distinciones fundamentales entre parlamentarismo y presidencialismo tienden a diluirse". De modo similar, Cheibub y Limongi (2001: 25) argumentan:

La realidad de los regímenes parlamentario y presidencial es más compleja de lo que sería si tratásemos de inferir la conducta entera de esos sistemas a partir de sus primeros principios. Así, ¿qué explica la diferencia? Sospechamos que la diferencia principal entre los dos regímenes se debe a la forma como está organizado el proceso de toma de decisiones.

(Tsebelis, 2006: 100)[49]

1.5 El debate del presidencialismo en México: la influencia de Giovanni Sartori

La polémica entre el parlamentarismo y presidencialismo fue escasa en México en los años ochenta, fue sólo hasta los años noventa cuando Giovanni Sartori al publicar su libro "La ingeniería constitucional comparada" en 1994 transformó el debate público

[48] Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico.* México: UNAM/TEPJF.

[49] Tsebelis. G. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.* México: FCE.

en México sobre el presidencialismo, inclusive sin haber sido un ejercicio prospectivo se fue derivando la discusión en los tiempos de los gobiernos divididos y/o compartidos a partir de 1997, en cuyas subdivisiones teóricas y políticas fueron sobre: el semipresidencialismo; el presidencialismo renovado entendido como el parlamentarización del mismo; a través de las propuestas de: Primer Ministro y Jefe de Gabinete (Nohlen y Valadés), entre los más importantes. Regresando al politólogo italiano, quien en su referencia sobre los "dos motores", exceptúo a México, aquella propuesta era en caso de que no funcionara el presidencialismo, se podía acceder al parlamentarismo, inclusive como no apoyó a ningún sistema, optó por su *neither nor*, ni lo uno ni lo otro; sólo que para la nación mexicana afirmó que si no trabajaba el sistema presidencial, se cambiara por el sistema semipresidencial ya que acceder al sistema parlamentario sería muy complicado por la historia política del país, dado lo anterior considero pertinente citar al propio Giovanni Sartori:

> *…el sistema puede ser llamado presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente. La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidencialismo, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial... Igualmente me parece (desde luego, por motivos muy distintos) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería adecuada para México –en su larga marcha hacia la desconcentración del poder-, que una fórmula semipresidencial.*
>
> (Sartori, 1991: 184-185)[50]

Reitero de este libro arrancó formalmente el debate académico y político más importante en la época de los gobierno divididos y/o compartidos, dentro de ésta vertiente se encontraban los investigadores José Antonio Crespo, Jaime Cárdenas Gracia, César Cansino, quienes afirmaron el fracaso del presidencialismo pero no llegaron a proponer abiertamente la adopción del parlamentarismo, puesto que se quedaron en las formas mixtas o en un semipresidencialismo, éste último fue planteado por José Antonio Crespo, y lo realiza de la siguiente forma:

> *El fracaso histórico del presidencialismo en América Latina en general, y en México en particular, permiten llegar a la conclusión de que, bajo ese régimen, la democratización que se intenta nuevamente desde los años ochenta podría no consolidarse. Es más probable que dichas democracias se mantengan en condiciones inestables derivadas de gobiernos divididos, y que den lugar a conflictos constantes entre poderes estatales (Ejecutivo y Legislativo) controlados*

[50] Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

por distintos partidos, a su vez enfrentados por insalvables diferencias ideológicas y programáticas. También son pocas las probabilidades de que en condiciones de competencia electoral surjan gobiernos unificados en virtud del multipartidismo que predomina en la región.

(Crespo, 2006: 107)[51]

Continuando con la línea de razonamiento anterior, Crespo no coincide teóricamente con el parlamentarismo, si bien su diagnóstico es sobre el fracaso histórico del presidencialismo, basado en los hechos del siglo XIX y lo que fue del siglo XX de los años treinta hasta los ochenta, bajo una modalidad autoritaria, aunque su estudio se basó en las constituciones políticas y en la disputa por el poder político en el país bajo un arreglo institucional que servía para el mantenimiento del orden constitucional. El especialista en historia, José Antonio Crespo concluye en ese libro de manera escéptica que:

Desafortunadamente, da la impresión que para abandonar el rígido presidencialismo actual que se erige en camisa de fuerza frente a la pluralidad y fluidez de la vida política, habrá que esperar a que la parálisis derivada de los gobiernos divididos, y de la miopía de los partidos y legisladores respecto de las necesidades de reformar profundamente nuestro marco institucional, deriven en una crisis política mayor, antes de pensar seriamente en la necesidad de hacer una cirugía mayor de nuestro régimen, para flexibilizar el presidencialismo y hacer compatible la gobernabilidad con la rendición de cuentas, valores esenciales de la democracia que hoy por hoy son más una aspiración que una realidad.

(Crespo, 2006: 109-110)[52]

Siguiendo con esta ruta académica, en cuyo argumento central de la mayoría de los académicos que se inclinaban por el semipresidencialismo al estilo francés en cuanto a la separación del Poder Ejecutivo, el Jefe de Estado electo popularmente, y el Jefe de Gobierno votado a través del parlamento, se puede afirmar que también tuvo su influencia en el debate político, encabezado por las mentes políticas de acción y de pensamiento de esa época, como lo fueron: Carlos Castillo Peraza, Santiago Creel Miranda, Manlio Fabio Beltrones, Jorge Castañeda y Porfirio Muñoz Ledo.

---

[51] Crespo, J. A. (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, Cuadernos de Metapolítica.

[52] Crespo, J. A. (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, Cuadernos de Metapolítica.

Citaré a algunos de estos actores políticos en el tema que nos aqueja, en el caso del filósofo Carlos Castillo Peraza, cuando fue candidato a la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México en 1997 escribió sobre una posible salida semipresidencial, sin realizar los apuntes técnicos de la propuesta:

> *… un presidente puesto más allá de toda bandería y un secretario de Gobernación a la cabeza del partido que se supone cuenta con la mayoría en el Congreso. Aquél, jefe de Estado, presidente de todos. Éste, cabeza político-partidista liberada de los ciudadanos que tenía que tener cuando era al mismo tiempo titular del Instituto Federal Electoral… Sería lógico que el ámbito de mayor rango estuviera ubicado en Los Pinos, desde donde un hombre legitimado por el voto popular mayoritario habría de conducir la transición nacional sin rémoras de parcialidad y sin etiquetas de facción. Es peligroso que el partidismo tenga por residencia el Palacio Nacional y la visión de Estado consiga frágil y vulnerable refugio en Bucareli. El tema lleva a plantear, al menos como asunto que merece discusión más larga y más profunda, la conveniencia de mantener en nuestro país un sistema político en el que coinciden en la misma persona la jefatura de Estado y la del gobierno. Nuestro presidencialismo parece estar dando de sí lo último que puede dar, especialmente porque en tiempos de cambio como los actuales resulta por un lado necesarísimo que el jefe del Estado se mantenga más allá de las batallas y querellas entre grupos -como lo hace, digamos el rey en España o Bélgica, o el presidente en Italia o Alemania-, y enormemente conveniente que haya un jefe de Gobierno al frente del partido con más curules en el Poder Legislativo.*
>
> (Castillo, 1997)[53]

Regresando a Giovanni Sartori, en el año 2001 en la segunda edición del libro citado anteriormente, escribió un posfacio dedicado a México, que lleva por título: *"La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)"*, allí afirma lo que hemos sostenido a lo largo de esta investigación, que México transitó del hiperpresidencialismo a una presidencia políticamente "débil" de manera acelerada; él politólogo italiano propone que el mandato presidencial siga de 6 años sin reelección, y que se mantenga la actual Constitución Política, claro que sus reflexiones las realizó a penas en el primer año de la alternancia foxista, a continuación, se reproduce su reflexión:

> *Mi primera recomendación es que se dé prioridad a las prioridades; de éstas propongo como las más urgentes las siguientes: i) un nuevo sistema electoral; ii) la abolición de la no reelección de los miembros del Congreso; iii) una definición clara de los poderes constitucionales del presidente (que sustituya a los anteriores poderes paraconstitucionales y* ***de facto****).*
>
> (Sartori, 2001: 241)[54]

---

[53] Castillo Peraza, C. (1997). "Presidente partidizado". *Proceso*. Recuperado desde https://www.proceso.com.mx/175042/presidente-partidizado.

[54] Sartori, G. (2001). "La transición en México, ¿Hacia dónde?" en *Ingeniería constitucional comparada*. (2ª. ed.) México: FCE.

Desarrollando su primera propuesta que es sobre la modificación en la elección de los diputados federales, en donde sugiere eliminar las coaliciones y el umbral del registro de los partidos políticos se eleve al 5%, y que se introduzcan dos vueltas electorales, y en la segunda ronda electoral sólo participarían 4 partidos, los tres tradicionales: PRI, PAN y PRD, y un cuarto para presionarlos, con lo cual desalentaría las escisiones políticas, lo que significaría eliminar el sistema mixto; en el caso del Senado, afirma que su elección y conformación es bizantina, la de 2 senadores de mayoría, uno de primera minoría y la lista plurinominal; pero que no es relevante su modificación, lo que si deben acceder es a la reelección de ambos.

Para el caso que no ocupa Sartori, recomienda que la presidencia autoritaria debe perder poder, y que la presidencia democrática necesita ganar poder, para lo cual propone tres cosas: a) en el derecho a iniciar leyes contempladas en el artículo 71 de la CPEUM, en la presidencia autoritaria no se produjo ningún problema pero en el caso de la alternancia podría existir en temas como el presupuesto y otras leyes que impliquen gastos; b) mejorar y actualizar el veto presidencial; y c) introducción del referéndum ante el decretismo que está prohibido en el país. Y como último punto, con respecto a la responsabilidad del Senado, recomienda regresar a la propuesta de la inmovilidad de los ministros de la SCJN.

Recomendaciones válidas para salir de la presidencia políticamente "débil", a la distancia de las recomendaciones sartorianas, se hizo una sola reforma electoral en 2007-2008 por el segundo gobierno del PAN, pero no contempló ninguna de las propuestas aquí realizadas por el politólogo italiano; empero, en el III Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso un decálogo para una reforma política que recogía en su mayoría las ideas sartorianas, como lo fueron: la reelección de alcaldes y de legisladores federales hasta por 12 años; reducción del Congreso de la Unión, 400 diputados federales (240 de Mayoría Relativa y 160 de Representación Proporcional) y 96 senadores (eliminando la Lista Nacional); aumentar el umbral del registro de los partidos políticos del 2 al 4%; el "ballotage" en la elección presidencial; las candidaturas independientes; dos Iniciativas Preferentes presentadas por el presidente de la República; que la SCJN presentará iniciativas de ley en su ámbito por lo que el debilitamiento

sistemático de la institución presidencial sigue su larga marcha. Propuesta que ni siquiera fue dictaminada en el Congreso de la Unión.

En el caso del senador panista Santiago Creel Miranda, en el año 2008, quien recomendó para que funcionara el sistema presidencial, lo siguiente:

Una tercera alternativa se encuentra después de la urna. Aquí se da la discusión que tiene que ver con la flexibilización del sistema presidencial, no al grado de convertirlo en un sistema parlamentario. Pienso que ésa no es la discusión, que es un falso debate: sistema presidencial frente a sistema parlamentario.
Sin embargo, me parece que podríamos tomar algunos elementos para flexibilizar el sistema presidencial, para construir alianzas de gobierno. Ahí es donde encaja la propuesta de gobierno de gabinete, en todas sus modalidades.

(Creel, 2009: 422)[55]

Para Manlio Fabio Beltrones, quien al igual que la mayoría de la clase política priista rechazaban al parlamentarismo, su propuesta de reforma al presidencialismo se resume de esta manera:

No comparto la idea de aquellos que, desde su óptica intelectual, académica o política están interesados, al final de cuentas, en que el cambio debe ser de un lado al otro del péndulo; en el cual pasemos de un presidencialismo que fuimos construyendo durante muchos años, en épocas en que había un partido hegemónico que devenía también hegemónico no nada más en el Ejecutivo sino en el Legislativo, y que desde este último se hacía también hegemónico en el Judicial -por la elección indirecta- y que ahora tendríamos que llegar a dar una vuelta de 180° y llevarlo hacia un sistema parlamentario, para lo cual no tenemos una cultura en donde apoyarnos al respecto, aun cuando hay mucho material de referencia, sobre todo en esta casa de estudios, que es nuestra alma mater, donde desde hace tiempo se dedican a estudiarlo. Yo soy de aquellos -y lo he manifestado públicamente- que piensan que el sistema presidencial mexicano debe ajustarse a las condiciones actuales de gran pluralidad, modernizarse y establecer nuevas instituciones que le permitan ser todavía más ágil y más funcional.

(Beltrones, 2009: 365-366)[56]

Para el político de izquierda, Carlos Navarrete siendo senador del PRD, en el mismo seminario en el UNAM afirmó lo siguiente:

…donde yo asumo públicamente que me ubico, es la de quienes pensamos que el presidencialismo está agotado y que es indispensable reformarlo, que el problema no es quien está al frente de la presidencia, el problema no es de un hombre providencial, el problema no es de un caudillo fuerte, el problema no está, recordando al maestro Cossío Villegas, en el estilo personal de gobernar, que es la gran idea equivocada

[55] Creel Miranda, S. (2009). "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial". En *Andrew Allis (Coord.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial.* México: UNAM/IDEA.
[56] Beltrones, M. F. (2009). "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial". En *Andrew Allis (Coord.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial.* México: UNAM/IDEA.

que tienen los que gobiernan y los que pretenden gobernar. No, el problema es estructural porque o reformamos de manera importante el régimen o esto va acumulando una presión…

(Navarrete, 2009: 428)[57]

Hasta aquí se observa el rechazo generalizado de la clase política mexicana al parlamentarismo, tanto los representantes del PRI, como los del PAN y del PRD[58], quienes en su totalidad rechazan la idea de transitar hacia ese modelo, esto porque los políticos mexicanos tienen muy presente lo que sucedió en el siglo XIX en el país, en donde el "congresionalismo" como le llamó Emilio Rabasa al abuso en el ejercicio del poder que realizó el poder legislativo decimonónico que siempre buscó debilitar al presidente y al vicepresidente de la república, incluso, que en algunas ocasiones la deformación del poder ejecutivo terminó en dictadura. Además, no se confunden entre la realidad y una aspiración política.

1.6 El Semipresidencialismo

Es importante rescatar la primaria definición del politólogo francés, Maurice Duverger para dotarle de un seguimiento histórico al concepto sobre semipresidencialismo:

Los regímenes semipresidenciales se caracterizan por el hecho de que el Jefe de Estado es elegido por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que exceden a los de un Jefe de Estado parlamentario normal. Sin embargo, el Gobierno, sigue confiado a un Gabinete formado por un Primer Ministro y unos ministros que pueden ser derribados por un voto del Parlamento.

(Duverger, 1996: 294)[59]

Siguiendo el emblemático caso francés, Ricardo Espinoza Toledo clarifica a aquel sistema semipresidencial, a través de la siguiente interpretación:

El presidente, jefe de Estado, constituye un poder unipersonal, elegido con base en el sufragio universal, y en este sentido este sistema se parece a los presidenciales. El Parlamento, por su parte, es electo; el primer ministro, que surge de la Asamblea Nacional, es quien nombra a sus ministros. Esa

[57] Navarrete, C. (2009). "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial". En *Andrew Allis (Coord.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

[58] El exsenador del PRD no lo dijo textual, pero en la Cámara de Diputados las iniciativas presentadas van por la propuesta de reformar al presidencialismo, sus propuestas oscilan entre el semipresidencialismo y el gobierno de gabinete.

[59] Duverger, M. (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional.* (6ª. ed.). España: Ariel.

combinación de un jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un Parlamento también electo –vale la pena insistir– es lo que le da a este sistema el carácter de mixto.

(Espinoza, 2016: 72)[60]

A continuación, en el siguiente esquema se reproducen las características de los sistemas o formas de gobierno que se fusionan para constituir al semipresidencialismo, de nueva cuenta me apoyaré en el texto del mismo Ricardo Espinoza Toledo, y que fue reproducido por el Senado de la República en México:

[60] Espinoza Toledo, R. (2016). *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial.* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20. México: INE.

Esquema 3. El sistema semipresidencial de gobierno

Elementos que toma del presidencialismo	*Elementos que toma del parlamentarismo*	*Características propias*
El Presidente o Jefe de Gobierno es electo popularmente para un periodo determinado.	El Gobierno emana del Parlamento y es responsable ante éste	Existe una estructura dual de poder
El Presidente o Jefe de Gobierno goza de veto en el proceso legislativo	El Primer Ministro puede ser depuesto mediante el voto de censura del Parlamento	El Jefe de Estado interviene en el Gobierno compartiéndolo
El Presidente o Jefe de Gobierno nombra a los miembros del Gobierno	Cuando el partido del Presidente no tiene la mayoría legislativa, éste solo se limita a designar como Jefe de Gobierno a quien la Asamblea propone	El Presidente puede disolver la Asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas
El Presidente o Jefe de Gobierno dispone de fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de las fuerzas armadas	El Primer Ministro puede merecer junto con su Gabinete, el voto de confianza o de censura del Parlamento	El Gabinete es el responsable ante el Primer Ministro
El Presidente o Jefe de Gobierno no puede ser destituido por el Congreso	La Segunda Cámara puede ser estamental	El Presidente se comunica con la Asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes
El Presidente o Jefe de Gobierno preside el Consejo de Ministros	Los Diputados pueden forzar a dimitir al Gobierno (pero se van con él)	El Presidente y el Primer Ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema
El Presidente o Jefe de Gobierno tiene derecho de indulto	Para que el Gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativa estable y disciplinada cuyo líder sea el Primer Ministro	El Jefe de Estado propone ante la Asamblea al Jefe de Gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone
El Presidente o Jefe de Gobierno puede convocar al uso del referéndum		Cuando el Ejecutivo lo comparten un Primer Ministro de un partido y un Jefe de Estado de otro, surge lo que se le conoce como "cohabitación"
El Presidente o Jefe de Gobierno presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad		El Presidente de la República es electo mediante el sistema de dos vueltas a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro
El Presidente o Jefe de Gobierno puede gobernar por decreto		
El Presidente o Jefe de Gobierno representa internacionalmente al Estado		
El Presidente o Jefe de Gobierno conduce la política exterior y la defensa nacional		

Tomado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1664/4.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Revisado el 15 de octubre de 2010.

Para el caso mexicano, en esta forma de gobierno semipresidencial el mayor exponente ha sido el político que se inició en la academia y quien por cierto se formó académicamente con Maurice Duverger, estoy refiriéndome a Porfirio Muñoz Ledo,[61] quien de 1988 a 1994 siendo senador de la República tuvo la tarea de abrir un sólido espacio en la vida pública del país, ya siendo presidente nacional del PRD de 1993 a 1996 contribuyó para que se accediera a los gobiernos divididos y/o compartidos; una vez estando como diputado federal de 1997 al año 2000, impulsó la modificación del órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, transitando del dominio del PRI con la figura de gobierno legislativo denominada la "Gran Comisión" a la de "Junta de Coordinación Política" (JUCOPO), al reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo y diseñar desde el naciente pluralismo político la conformación de la Mesa Directiva incluyente y rotativa para que estuvieran representados el PAN y el PRD.

En la primera alternancia Porfirio Muñoz Ledo decide apoyar a Vicente Fox y hacia el año 2005 propone la implementación del semipresidencialismo para salir del estancamiento político, éste desde nuestro punto de vista es un actor político que aportó a las reformas sociales y políticas y que bien encuadraría dentro de la concepción de Dieter Nohlen, sobre el contexto socio-político hace la diferencia, ya que primero inaugura el nuevo rol de la oposición, observa e impulsa su maduración política y hasta llegar a la alternancia y desde allí propone el cambio en la forma de gobierno, es decir acceder al semipresidencialismo. Si bien, maduró la idea en la coyuntura adecuada, es pertinente comentar que sólo se quedó en una aspiración político-académica.

1.7 El presidencialismo parlamentarizado

Existen dos propuestas teóricas que se enmarcan dentro del NIH, a través de Dieter Nohlen y de Diego Valadés, ambos proponen un presidencialismo mexicano "parlamentarizado". En primera instancia se desarrollará la idea de Dieter Nohlen, quien a través de su reflexión sobre "el contexto histórico es el que hace la diferencia", cuya

[61] Transitó del PRI al PRD, fue secretario del trabajo, de educación, presidente del CEN del PRI, embajador de México ante la ONU; y en el PRD fue senador, diputado federal, presidente del CEN del PRD; en la alternancia fue embajador ante la Unión Europea, nuevamente diputado federal por el PT, fue el creador de la Constitución Política de la Ciudad de México, entre los puestos más importantes. Además de ser un pensador político relevante. Además, es un hombre público de acción, un ideólogo, de los pocos que continúan en activo en el sistema político mexicano.

recomendación es estudiar la cultura política, el sistema de partidos políticos, y el estilo de toma de decisiones, entre las más importantes. Partiendo de lo anterior, en su razonamiento sobre el presidencialismo parlamentarizado, Nohlen afirma lo subsiguiente:

> *El medio más propicio para esto sería promover al presidente de un apoyo firme y mayoritario en el Parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el Parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno son:*
>
> - *La reestructuración de la función del Parlamento mediante la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria.*
> - *La reestructuración del Poder Ejecutivo a través de la institucionalización de la figura del primer ministro en apoyo al presidente, quien asume funciones de jefe de Gobierno, ejerciendo efectivamente tales poderes para fortalecer la legitimidad del presidente a través del robustecimiento de su capacidad de gobierno y del mejoramiento de su desempeño. Tales funciones pueden consistir: a) en la esfera del Ejecutivo, por ejemplo en la coordinación de las labores del gobierno, en coordinar la labor de los demás ministros, ocuparse de la marcha cotidiana del gobierno, todo bajo la tutela del presidente, dirigir las sesiones de gabinete en ausencia del presidente y ejercer por delegación las demás funciones que le confiera el presidente, y b) en la esfera de las relaciones ejecutivo-legislativas, por ejemplo en su función de ministro de enlace con el Parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el Parlamento, es decir, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias ad hoc o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.*
>
> (Nohlen, 2009: 38-39) [62]

Dieter Nohlen plantea la posibilidad de reformar al presidencialismo mexicano, dentro de la vertiente *parlamentarizada* a través de la introducción de un **Primer Ministro**, porque está considerando la gobernabilidad del país, -aunque en ese contexto aún no estaba la crisis del subsistema de partidos-, hoy se presenta como otro elemento más para realizarla, quizá ya no frente al escenario de una mayor fragmentación política, sino por la baja legitimidad de los gobiernos federales, la cual es menor al cuarenta por ciento de los votos en las últimas dos elecciones presidenciales de 2006 y 2012.

[62] Nohlen, D. (2009). "El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial.* México: UNAM/IDEA.

Continuando con Nohlen, éste realiza un análisis sobre la tipificación del presidencialismo, bajo tres premisas: 1) los de orden constitucional; 2) los de orden político-institucional; y 3) los de orden político-cultural; los que explica de mejor manera a través de un esquema que él desarrolló, veamos pues la referida clasificación:

Esquema 4. Tipos de presidencialismo[63]

Tipos de presidencialismo	Ejercicio del poder
Hiperpresidencialismo o dominante	- Concentración del poder en el Ejecutivo, -Supresión de los controles horizontales, -Ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático -Estilo de decisión jerárquico decisional.
Reforzado o racionalizado	-Fuerte Poder Ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, -Racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo, -Estilo de decisión mayoritaria.
Puro o equilibrado	-Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, -Funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, -Estilo de decisión mayoritaria.
Atenuado	-Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, -El proceso político está determinado por factores como el tipo de sistema de partidos, -Estilo de decisión mayoritaria.
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo, figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición), Estilo de decisión negocial y de compromiso.

De la mayor relevancia que tiene la metodología de Dieter Nohlen, es que relaciona y entiende la complejidad de la política mexicana, su contingencia, la cultura política, y

[63] Nohlen, D. (2012): *¿Cómo estudiar la ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. Madrid: Marcial Pons.

la historia, resaltando los efectos que tienen en las instituciones, y es en ese momento en donde inserta a la ciencia política, poniendo énfasis en el contexto histórico. Veamos lo que propone el politólogo alemán:

> *Se recomienda entonces un análisis más detenido, diferenciado y con más conciencia histórica del presidencialismo latinoamericano como así también del parlamentarismo europeo (que es por lo demás anterior a la muy citada experiencia de posguerra), no a fin de optar por un modelo u alternativa para elevarla como paradigma institucional, sino para atender más bien a las modificaciones que cada una de estas formas de gobierno ha experimentado a lo largo del tiempo y de esta forma, teniendo en cuenta la dialéctica entre estructura institucional y* ***contexto socio-político****, no sobrestimar las posibilidades de reforma.*
>
> (Nohlen, 2003: 59)[64]

Por la otra parte, se encuentra la propuesta de *parlamentarizar* al poder ejecutivo por parte del investigador Diego Valadés, investigador con experiencia en la administración pública y en la política, por eso tiene un razonamiento claro sobre el presidencialismo mexicano, él plantea teóricamente la reconstrucción del presidencialismo en México, a través de su propuesta de un *gobierno de gabinete*, según él para evitar la concentración del poder político en el presidente de la República, a través de la creación de un **Jefe de Gabinete**, en el cual el presidente sólo se haría cargo de las relaciones internacionales y de la economía, ello en concordancia con la globalización; y que el Jefe de Gabinete se avocaría al Congreso de la Unión y al gabinete en sí.

En esa misma línea de reflexión, el propio Diego Valadés delimita y clarifica el concepto de la "parlamentarización", veamos su punto de vista:

> *… debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial. En el primer caso, toda la estructura constitucional del poder político tiende a adecuarse al sistema parlamentario, que es incorporado de una manera inmediata o gradual, para sustituir al sistema vigente (presidencial o tradicional); en el segundo, subsiste la estructura existente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario.*
>
> (Valadés, 2007: 6) [65]

Empero, el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM apuesta por la reforma al sistema presidencial en México, por el impacto que la

---

64 Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM/TEPJF.
65 Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Colegio Nacional/UNAM/IIJ.

democracia provocó en el presidencialismo autoritario, al mismo tiempo que considera a la sociedad mexicana como una sociedad abierta, ello a partir de la inserción a la globalización que hizo el país hace más de treinta años, veamos lo que sostiene:

> *La parlamentarización de los sistemas presidenciales no debilita el poder gubernamental; por el contrario, lo fortalece en tanto que los programas y las decisiones del gobierno cuentan con el apoyo del Congreso. Lo que debilita la acción presidencial es el monopolio del poder; el ejercicio muy concentrado del poder supone aislamiento, menor capacidad de formar alianzas. Los presidentes se convierten en el personaje a vencer. El estilo tradicional sólo funciona en los sistemas cerrados, autoritarios, donde el presidente ejerce el poder conforme a facultades metaconstitucionales como ha demostrado Jorge Carpizo.*
>
> (Valadés, 2007: 11) [66]

El exdirector del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM pone el énfasis en la parte teórica, acercándose al neoinstitucionalismo con lo cual se identifica con lo que también propone Dieter Nohlen al prefigurar lo siguiente:

> *La teoría constitucional no ha identificado todavía cómo se produce la adaptación de las instituciones al contexto, y viceversa. Se trata de una cuestión de alta complejidad en que deben analizarse al menos dos vertientes: las interacciones institucionales, dentro del sistema constitucional, y las* ***externalidades constitucionales****. Esta necesidad ha sido opacada por el estudio de los modelos constitucionales, que no siempre incluyen una perspectiva holística que abarque el diseño de las instituciones y los procesos culturales en marcha, las pautas de conducta que se pretende corregir o inducir, y la magnitud, dirección, intensidad y duración de las resistencias que se podrán enfrentar.*
>
> (Valadés, 2007: 194) [67]

Posteriormente, Diego Valadés va configurando su propuesta de reforma al vincularla directamente con la gobernabilidad, primero bien define al presidencialismo mexicano de la siguiente manera, y posteriormente regresa al tema de la gobernabilidad del mismo:

> *Entre las notas características del presidencialismo mexicano sobresalen la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los colaboradores presidenciales, lo que se traduce en una estructura arcaica del sistema. Esta peculiaridad del caso mexicano le confiere una especial relevancia a la duración del periodo presidencial y a la forma de sustitución del presidente en condiciones extraordinarias. La duración sexenal y la incertidumbre en el caso de una infortunada circunstancia en cuanto a la sustitución de un presidente hacen evidente que la presidencia en México está diseñada conforme a un patrón de conducta que se apoyó en décadas, en el control ejercido a través de un partido político.*

[66] Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Colegio Nacional/UNAM/IIJ.
[67] Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Colegio Nacional/UNAM/IIJ.

En este ensayo se hace alusión a las reformas, necesarias y viables, que se traducirían en un nuevo tipo de sistema presidencial. El esquema vigente es disfuncional para la gobernabilidad del país; sus efectos nocivos se proyectan en una multiplicidad de direcciones; afectan la convivencia política; desfiguran el papel de los partidos e inhiben las conductas cooperativas entre ellos; acentúan el déficit de equidad social, y limitan el desarrollo económico, por sólo mencionar algunos. La supervivencia de un anacronismo lesiona la vida institucional, por lo que a la pregunta ¿es reformable el sistema presidencial? sólo cabe una respuesta sencilla y enfática: sí; reformarlo es posible e indispensable.

(Valadés, 2009: 429-430) [68]

Diego Valadés es de los pocos investigadores que transitó del diagnóstico a la propuesta de rediseño de la institución presidencial mexicana, poco después de que la primera alternancia política panista que fuera disfuncional y en la cual se continuo con el debilitamiento de la presidencia de la República, todo esto dentro de la expectativa que despertó la derrota electoral del PRI y un aparente contexto de democratización; y no en particular por la ausencia de mayorías políticas en el Congreso de la Unión, sino porque el pluralismo político en el país no se ha traducido en una nueva forma democrática de gobernar, sino todo lo contrario, la pluralidad contrajo fragmentación política y eso tiene efectos en la eficacia en la gobernación. De allí que la propuesta sobre la parlamentarización del poder ejecutivo en el país, a través de la creación de un Jefe de Gabinete que supuestamente podría procesar de mejor manera el pluralismo político, con lo cual, seguramente al hacer una división del trabajo político en el interior del poder ejecutivo, este fue el planteamiento de Valadés para abrir una primera ruta para reformar el presidencialismo en el país dentro de la alternancia foxista.

1.8 La política importa

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) compilaron un libro en el año de 2004 que llevó por título "La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina", en el cual realizan un estudio comparado de dieciocho países de América Latina que comprendieron los años de 1979 a 2004; bajo nuevos criterios de medición política haciendo énfasis en los procesos de transición a la democracia en la región, en el referido

[68] Valadés, D. (2009): "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

libro nos interesa analizar dos artículos de Mark Payne, los cuales se abordarán posteriormente.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza las fechas de la transición en cada uno de los dieciocho países de la región, según en su interpretación; a lo que tenemos que realizar una serie de observaciones para el caso mexicano en la interpretación del referido autor, por ejemplo, en el debate académico que existe en el país no hay un consenso académico sobre la fecha definitiva de la transición; sin embargo, el arranque de la liberalización política tiene dos fechas clave: 1963 y 1977; en la primera con los llamados "diputados de partido", que es la incipiente representación proporcional en el país; y la segunda que es mucho más elaborada porque modifica al sistema electoral en su conjunto, que fue más incluyente y sobre todo, una reforma electoral con una marcada influencia internacional, particularmente española y alemana, cuyo objetivo fue el control y conducción del cambio político en México, por lo tanto, se podría afirmar que fue un proceso de liberalización política marcadamente electoral, y mucho más definido por los actores políticos "blandos" del propio sistema político mexicano, obligados por el "contexto histórico" que les tocó vivir, entre los que podemos destacar a: Jesús Reyes Heroles, Miguel de la Madrid Hurtado, Manuel Camacho Solís y Ernesto Zedillo Ponce de León, con las reformas electorales de 1977, 1983, 1991 y 1996, respectivamente.

México a diferencia del resto de los países de América Latina, en donde sus procesos de transición a la democracia fueron mucho más nítidos por su pasado militar inmediato, en la mayoría de ellos. No parece ser el caso mexicano, porque en el año de 1982 marcó el arribo de los tecnócratas al poder ejecutivo, pero no fue el año de la transición política mexicana, como apunta el autor. Veamos la siguiente tabla:

Tabla 2. Transición hacia la democracia

País	Año de la transición (o año en que se inicia el estudio)	Años de vida democrática desde el inicio del estudio	Elecciones en el periodo Presidenciales	Elecciones en el periodo Legislativas
Argentina	1983	21	1983, 89, 95, 99, 2003	1983, 85, 87, 89, 91, 93, 95, 97, 99, 2001, 03
Bolivia	1982	22	1980, 85, 89, 93, 97, 2002	1980, 85, 89, 93, 97, 2002
Brasil	1985	19	1989, 94, 98, 2002	1986, 90, 94, 98, 2002
Chile	1990	14	1989, 93, 99	1989, 93, 97, 2001
Colombia[69]	1978	26	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002	1978, 82, 86, 90, 91, 94, 98, 2002
Costa Rica	1978	26	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002	1978, 82, 86, 90, 94, 98, 2002
Ecuador	1979	25	1978, 84, 88, 92, 96, 98, 2002	1979, 84, 86, 88, 90, 92, 94, 96, 98, 2002
El Salvador	1984	20	1984, 89, 94, 99, 2004	1985, 88, 91, 94, 97, 2000, 03
Guatemala	1985	19	1985, 90, 95, 99, 2003	1985, 90, 94, 95, 99, 2003
Honduras	1982	22	1981, 85, 89, 93, 97, 2001	1981, 85, 89, 93, 97, 2001
México[70]	**1982**	**22**	**1982,88,94, 2000**	**1979, 82, 85, 88, 91, 94, 97, 2000, 03**
Nicaragua	1990	14	1990, 96, 2001	1990, 96, 2001
Panamá	1989	15	1989, 94, 99, 2004	1994, 99, 2004
Paraguay	1989	15	1989, 93, 99, 2003	1989, 93, 99, 2003
Perú	1980	24	1980, 85, 90, 95, 2000, 01	1980, 85, 90, 95, 2000, 01
República Dominicana	1978	26	1978, 82, 88, 92, 96, 98, 2002	1978, 82, 88, 92, 96, 98, 2002
Uruguay	1985	19	1984, 89, 94, 99, 2004	1984, 89, 94, 99, 2004
Venezuela	1979	25	1978, 83, 88, 93, 98, 2000	1978, 83, 88, 93, 98, 2000

1.8.1 Los sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática.

Mark Payne y Andrés Allamand Zavala en el estudio comparado que realizan resaltan una serie de factores para el caso de los 18 países de América Latina estudiados, como los siguientes: los efectos del sistema electoral en la gobernabilidad democrática, como son: a) la legitimidad del presidente; b) la interacción de los métodos para elegir presidente y legisladores, que influye en la fragmentación de los partidos y por ende en la obtención de los escaños en el Congreso. Partiendo de lo anterior, y haciendo énfasis en la elección del presidente, los autores afirman que:

> *En general, el presidente es elegido por mayoría simple o por mayoría absoluta (el sistema denominado "con segunda vuelta" o, adoptando el término francés,* ***ballotage****)". En los sistemas de mayoría simple, el candidato con el mayor número*

[69] "Colombia, Costa Riva y Venezuela elegían a sus líderes mediante procesos electorales razonablemente libres y competitivos mucho antes de 1978, el año que se toma como punto de partida para el estudio en su conjunto. En el caso de estos países, el año de inicio es aquel en el que el primer presidente elegido durante el periodo asumió sus funciones".

[70] "Debido a que México experimentó un prolongado proceso de liberalización política y democratización durante el periodo, no se precisó un año en particular para la transición. Más bien, los cambios políticos-institucionales ocurridos en ese país se analizaron a partir de 1982, año en el asumió sus funciones el primer presidente electo durante el periodo 1978-2000".

de votos resulta ganador, mientras que en los sistemas de mayoría absoluta es necesario que uno de los candidatos obtenga el 50% más uno de los votos para que sea declarado triunfador en la primera ronda; si ninguno alcanza ese umbral, se convoca a una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtengan mayor número de votos en la primera. Siguiendo el enfoque pionero adoptado por Costa Rica en la reforma constitucional de 1936 (Lehoucq, 2004), varios países de América Latina establecieron el umbral por debajo de la mayoría absoluta (el 40% en Costa Rica) para que un candidato pueda ser declarado ganador en la primera ronda.

(Payne y Allamand, 2006: 20-21) [71]

Como se puede observar es un asunto de "legitimidad de mandato", la elección presidencial en primera o segunda vuelta, esta última tendrá que contener incentivos sobre las alianzas electorales, en donde eliminan a candidatos y en algunas ocasiones a los partidos, ello depende del sistema electoral de cada país. Aquí sólo existe un problema, cuando el porcentaje de votos es muy bajo, por ejemplo, si es del treinta por ciento, es cuando se suelen presentar los problemas de conducción y se corre el riesgo de una posibilidad de estancamiento gubernamental.

A continuación, se presenta la tabla de los sistemas electorales de elección presidencial, de los autores anteriormente referidos:

[71] Payne, M. & Allamand Zavala, A. (2006). "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Tabla 3. Sistemas de elección presidencial

País	Mayoría absoluta con dos vueltas	Segunda vuelta con umbral reducido	Mayoría simple	Año del cambio	Descripción del cambio
Argentina		X		1994	De mayoría simple a segunda vuelta con umbral reducido (el 45% o el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano); también de votación indirecta a directa.
Bolivia	X[72]			1990	En lugar de que en la segunda vuelta el Congreso elija entre los tres candidatos más votados en la primera ronda, lo hace sólo entre los candidatos más votados
Brasil	X			1988	De votación indirecta a directa
Chile	X				
Colombia	X			1991	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta
Costa Rica		X[73]			
Ecuador		X		1998	De mayoría absoluta a segunda vuelta, a dos vueltas con umbral reducido (posibilidad de ganar en primera vuelta con el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano)
El Salvador	X				
Guatemala	X				
Honduras			X		
México			**X**		
Nicaragua		X		1995 1999	De mayoría simple a segunda vuelta con umbral reducido del 45%. El umbral se redujo al 40%, o al 35% con una ventaja del 5% sobre el contendiente más cercano.
Panamá			X		
Paraguay			X		
Perú	X[74]				
República Dominicana	X			1994	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta
Uruguay	X			1997	De mayoría simple a mayoría absoluta con segunda vuelta
Venezuela			X	1998	De no inmediata a inmediata
Total	**9**	**4**	**5**		

Por otra parte, los autores señalan que el problema central en el funcionamiento del presidencialismo es la gobernabilidad, consideran que dentro de las críticas sobre

[72] Sí ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, el Poder Legislativo selecciona al presidente entre los candidatos que hayan logrado el primer y segundo puesto en la primera vuelta.
[73] El umbral es del 40% de los votos.
[74] En la Constitución de 1979, se adoptó la mayoría absoluta como norma para que algún candidato resultará elegido, pero un artículo contemplaba que esta no se aplicaría en los comicios de 1980, en los que el ganador sólo requería el 33% de los votos. Sin ningún aspirante obtenía esta cifra, el Congreso decidiría entre los dos con mayor número de votos. En la práctica, Fernando Belaúnde Terry alcanzó la presidencia con el 45% de los votos.

presidencialismo se encontraban la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las legislativas, porque en la mayoría de los 18 países de América Latina se realizan elecciones simultaneas de presidente de la República y Congreso; a continuación, se reproduce la información a través de la siguiente tabla:

Tabla 4. Simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias

País	*Simultáneas*	*Parcialmente simultáneas*	*Fechas separadas*	*Año del cambio*	*Descripción y dirección del cambio*
Argentina		X[75]		1994	La reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y del senatorial de nueve a seis años mantuvo el carácter parcialmente simultáneo del sistema, pero con una elección en lugar de dos en la mitad del periodo presidencial.
Bolivia	X				
Brasil	X[76]			1994	Al reducirse el mandato presidencial de cinco a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de simultaneidad.
Chile	X			1993 2005	Al reducirse el mandato presidencial de ocho a seis años, el sistema pasó de un esquema de simultaneidad parcial a elecciones separadas. Al reducirse el mandato presidencial de seis a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de simultaneidad.
Colombia			X[77]		
Costa Rica	X				
Ecuador	X			1998	La eliminación de las elecciones para diputados provinciales en la mitad del periodo presidencial modificó el sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo.
El Salvador			X		
Guatemala	X				
Honduras	X				
México		**X[78]**			
Nicaragua	X				
Panamá	X				
Paraguay	X				
Perú	X				
República Dominicana			X	1994	En 1994, la decisión de reducir el mandato del presidente Joaquín Balaguer de cuatro a dos años, manteniendo a la vez al Congreso que había sido elegido para un periodo de cuatro años, transformó el sistema de simultáneo a no simultáneo.
Uruguay	X				
Venezuela			X[79]	1999	De no inmediata a inmediata

[75] La mitad de los representantes ante la Cámara baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente. (Pero, sin cambios en la ley electoral, el sistema funcionó como no simultaneo en 2003).

[76] El sistema se considera simultáneo, ya que la Cámara baja y una o dos terceras partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, de manera alternada, sin elecciones a la mitad del periodo presidencial.

[77] Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan en el mismo año que las presidenciales, pero, dos o tres meses antes.

[78] Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la Cámara Baja se renueva totalmente a mitad del periodo presidencial.

[79] En 1998, una reforma temporaria adelantó las elecciones legislativas que se realizaron un mes antes de las presidenciales.

En síntesis, se puede sostener que los ejes de análisis del sistema presidencial son: a) sistema de elección presidencial (mayoría simple o mayoría absoluta, ésta con la segunda vuelta, que originalmente era el cincuenta por ciento más uno, y después esos umbrales bajaron a 40% o 45%); b) simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias; c) duración del mandato presidencial; y d) reelección presidencial. Dado lo anterior, se reproducen las tablas c) y d) del estudio comparado en los dieciocho países de la región:

Tabla 5. Duración del mandato presidencial

País	Duración del mandato en la actualidad	Duración anterior del mandato	Año del cambio
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	
Costa Rica	4	4	
Ecuador	4	4	
El Salvador	5	5	
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	
México	**6**	**6**	
Nicaragua	5	6	1994
Panamá	5	5	
Paraguay	5	5	
Perú	5	5	
República Dominicana	4	4	
Uruguay	5	5	
Venezuela	6	5	1999
Total	**4,6**	**5,0**	

Tabla 6. Reelección presidencial

País	Inmediata	No inmediata	Prohibida	Año de modificación	Carácter de la modificación	Efectos de la modificación
Argentina	X			1994	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia		X				
Brasil	X			1997	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile		X				
Colombia	X			1991 2005	De no inmediata a prohibida De prohibida a inmediata	Menos restrictiva Menos restrictiva
Costa Rica		X[80]		2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador		X		1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
El Salvador		X				
Guatemala			X			
Honduras			X			
México			**X**			
Nicaragua		X		1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá		X[81]				
Paraguay			X	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú		X		1993 2000	De no inmediata a inmediata De inmediata a no inmediata	Menos restrictiva Menos restrictiva
República Dominicana	X			1994 2002	De inmediata a no inmediata De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva Menos restrictiva
Uruguay		X				
Venezuela	X[82]			1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Total	**5**	**9**	**4**			

Finalmente, como se afirmó líneas arriba, los autores concluyen que el problema central en el funcionamiento del presidencialismo es la gobernabilidad, veamos su consideración:

La gobernabilidad de los sistemas presidencialistas depende en parte de que el presidente electo goce de una legitimidad popular importante y de que una porción considerable del Congreso colabore aprobando las leyes. Tanto el método de elección presidencial como la simultaneidad de los comicios

[80] La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referéndum celebrado en 1969en el que se prohibió (véase Carey, 1997). Pero en 2003 se retornó al sistema original porque la Sala Constitucional de ese país declaró que la norma de prohibición de la reelección era inconstitucional. Deben transcurrir ocho años antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.
[81] Deben trascurrir dos mandatos presidenciales (diez años) antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.
[82] Según la normativa anterior, el presidente sólo podía ser reelecto transcurridos dos periodos presidenciales.

presidenciales y legislativos pueden incidir en las probabilidades de que se cumplan esas condiciones.

(Payne y Allamand, 2006: 34) [83]

1.8.2 El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: el papel de la Constitución y los partidos políticos[84]

Mark Payne después de analizar a los críticos y a los partidarios del presidencialismo, dentro de los primeros se ubican (Shugart y Mainwaring, 1997)[85], y en la segunda vertiente a (Shugart y Carey, 1992; Nohlen y Fernández, 1991)[86]; el autor afirma que la estabilidad de las democracias presidencialistas reside en la forma en la cual se procesan las tensiones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El objetivo del estudio comparado parte de dos líneas: 1) la naturaleza de los poderes constitucionales del presidente; y 2) el nivel de apoyo partidista al presidente en el ámbito legislativo, es decir, los poderes derivados del partido. Para abundar sobre el caso, lo citamos:

Ambos influyen en la capacidad del presidente para determinar políticas. Los primeros forman parte de la estructura del sistema presidencial establecida en la Constitución y sólo cambian como resultado de reformas expresas a la normativa constitucional y las leyes relacionadas. Los poderes que la Constitución confiere al presidente pueden dividirse en dos grupos: sus facultades directas con respecto al proceso legislativo (poderes legislativos) y sus prerrogativas para formar el gabinete y designar otras autoridades políticas (poderes no legislativos).

(Payne y Allamand, 2006: 95) [87]

---

[83] Payne, M. & Allamand Zavala, A. (2006). "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

[84] Se retoma el artículo de Payne, M. (2006): "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: el papel de la Constitución y los partidos políticos". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

[85] Las tres objeciones eran: la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas (legitimidad dual); los periodos fijos del presidente pueden generar inestabilidad; y el ganador se lleva todo.

[86] Dentro de las ventajas se encuentran: en el presidencialismo le ofrecen al votante más alternativas electorales; le otorgan al votante un mecanismo más directo para que sus gobernantes rindan cuentas y expresar sus preferencias en cuanto a las políticas públicas; el legislador tiene más libertad para la discusión de diferentes opciones políticas; y los periodos fijos generan una mayor estabilidad que en el parlamentarismo. Finalmente, en el presidencialismo se tiende menos a las actitudes de "suma cero" -El segundo punto no aplica al caso mexicano, por su carácter clientelar afianzado en los programas sociales del gobierno federal que se extienden hacia los gobiernos estatales y municipales-.

[87] Payne, M. (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: el papel de la Constitución y los partidos políticos". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

El investigador Mark Payne, continúa con su reflexión sobre la influencia legislativa del presidencialismo, como son: el veto a los proyectos de ley; promulgar leyes por decreto; derecho exclusivo para presentar proyecto de ley en materia política; convocar a referendos o plebiscitos y redactar la ley de presupuesto. Dentro de los poderes no legislativos en donde el Congreso no los controla, están los nombramientos y destituciones del gabinete. Veamos como sistematiza el autor los poderes legislativos a través de la siguiente tabla:

Tabla 7. Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos (en orden descendiente del total de poderes legislativos)

	Poderes de acción			Poderes de reacción					
País	*Decreto*	*Presupuesto*	*Poderes de acción-Subtotal*	*Veto*	*Veto parcial*	*Iniciativa exclusiva*	*Poderes de reacción-Subtotal*	*Poderes de plebiscito*	*Total de poderes legislativos*
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,68
Ecuador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,62
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,60
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,57
Perú	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,49
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,85	0,85	0,00	0,48	0,50	0,47
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,45
Uruguay	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,39
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1.00	0,35
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,31
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,31
Rep. Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,30
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,28
México	**0,17**	**0,36**	**0,25**	**0,92**	**0,00**	**0,00**	**0,26**	**0,00**	**0,26**
Bolivia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,24
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,25
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0.13	0,00	0,20
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Nota: este cuadro se basa en la tabla 43 del PNUD (2004). Los valores se normalizan a una escala de 0 a 1 basada en los rangos mínimos y máximos de cada índice. El sistema de calificación se analiza en PNUD (2004; p. 77).
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004

Continuando con el estudio de Mark Payne, ahora en cuanto al nivel de poder que les confiere la Constitución a los presidentes para los 18 países de este análisis, en el que resaltan el veto y la emisión de decretos, el primero es considerado como un poder de "reacción", el cual determina el poder presidencial para bloquear reformas políticas promulgadas por el Congreso; en el caso de los poderes de "acción" se encuentran los de legislar por decreto y el del control de la Agenda Legislativa. A continuación, se pueden observar estos poderes en cada uno de los presidentes latinoamericanos:

Tabla 8. Poderes presidenciales en los sistemas políticos de América Latina

	Amplios de acción	**Moderados de acción**	**Débiles de acción**
Amplios de reacción		Chile	
Moderados de reacción	Brasil Colombia	Argentina Ecuador Panamá Uruguay	Bolivia
Débiles de reacción	Perú	El Salvador Honduras Venezuela	Costa Rica Guatemala Nicaragua **México** Paraguay Rep. Dominicana

Tabla 9. Poderes no legislativos de los presidentes de América Latina (en orden descendiente del total de los poderes no legislativos)

	Voto de censura	**Facultad del Ejecutivo para disolver la Legislatura**	**Total de poderes no legislativos**
Bolivia	1,00	0,00	0,50
Brasil	1,00	0,00	0,50
Chile	1,00	0,00	0,50
Costa Rica	1,00	0,00	0,50
Ecuador	1,00	0,00	0,50
El Salvador	1,00	0,00	0,50
Honduras	1,00	0,00	0,50
México	**1,00**	**0,00**	**0,50**
Nicaragua	1,00	0,00	0,50
Panamá	1,00	0,00	0,50
Paraguay	1,00	0,00	0,50
Rep. Dominicana	1,00	0,00	0,50
Argentina	0,75	0,00	0,38
Uruguay	0,50	0,25	0,38
Guatemala	0,50	0,00	0,25
Venezuela	0,25	0,13	0,19
Perú	0,00	0,25	0,13
Colombia	0,00	0,00	0,00
Promedio	**0,78**	**0,04**	**0,41**

Nota: los valores del voto de censura y de la facultad del Ejecutivo para disolver la Legislatura han sido normalizados de 0 a 1. Los valores originales fueron construidos a partir de los siguientes criterios: *Voto de censura*: 4 = la Asamblea no puede censurar ni destituir al gabinete ni a sus ministros; 3 = poder de censura restringido, pocos ministros, o voto no implica necesariamente su destitución; 2 = el Legislativo puede emitir voto de censura, pero el presidente puede responder disolviéndolo; 0 = poder irrestricto de censura. *Facultad del Ejecutivo para disolver la Legislatura*: 4 = irrestricta; 3 = restringida por la frecuencia o el objetivo dentro de un periodo; 2 = requiere una elección presidencial; 1 = restringida: sólo como respuesta a censuras; 0 = sin normativa.
Fuente: PNUD, 2004.

Por otra parte, un tema relevante de la relación Ejecutivo-Legislativo es el mecanismo para someter al presidente a Juicio Político; en América Latina existen tres modelos para someter al presidente a dicho juicio, los procedimientos varían dependiendo

del sistema bicameral o unicameral del Poder Legislativo; y son: parlamentario, dual y judicial, los cuales a continuación se observarán los modelos por cada uno de los países estudiados:

Tabla 10. Modelos de Juicio Político

	Unicameral	Bicameral
Modelo parlamentario	Ecuador Guatemala[88] Honduras Nicaragua[89] Panamá Perú	Argentina Chile **México** Paraguay República Dominicana Uruguay
Modelo dual		Brasil[90] Colombia[91]
Modelo judicial	Costa Rica El Salvador Venezuela[92]	Bolivia

En el caso de los poderes presidenciales derivados del partido, en donde el sistema de partidos juega un rol importante en los regímenes presidencialistas, ello de acuerdo al número de partidos, cohesión y disciplina, todo esto influye para sostener relaciones armónicas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El siguiente cuadro sintetiza los poderes cuya derivación es partidista:

[88] El Legislativo unicameral está facultado para acusar al presidente por actos deshonestos, pero la Constitución no especifica los medios oficiales para someter al mandatario a juicio político.
[89] La Asamblea Nacional puede declarar la incapacidad permanente del mandatario para ejercer sus funciones con los votos de dos terceras partes del total de representantes.
[90] El juicio se lleva a cabo en la Corte Suprema en el caso de delitos penales comunes y en el Senado en casos de abuso criminal del poder.
[91] La Cámara baja dicta la acusación y el Senado da curso al juicio, suspendiendo al presidente en el ejercicio de sus funciones. Cuando se trata de delitos comunes el juicio pasa a la Corte Suprema, pero en caso de incapacidad en el desempeño de la función pública el Senado actúa como jurado.
[92] El proceso venezolano es un tanto diferente de los otros modelos judiciales, pues la Corte Suprema decide primero si existe mérito para enjuiciar al presidente; luego la Asamblea Nacional debe autorizar el procedimiento mediante una mayoría simple y, de ser así, la Corte Suprema puede llevar a cabo el juicio y dictar un fallo que podría conducir a la destitución del mandatario.

Tabla 11. Frecuencia de gobiernos mayoritarios en América Latina

País	*Periodos presidenciales/ Legislativos*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en la C. Baja*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en la C. alta*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en ambas cámaras*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en la Cámara baja (incluye coaliciones)*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en la Cámara alta (incluye coaliciones)*	*(%) Periodos en que el oficialismo tiene mayoría en ambas cámaras (incluye coaliciones)*
Argentina	11	36,4	63,6	18,2	36,4	63,6	18,2
Bolivia	7	0,0	28,6	0,00	71,4	71,4	71,4
Brasil	8	12,5	12,5	12,5	50,	50,	50,0
Colombia	8	50,0	62,5	50,0	62,5	75,0	62,5
Costa Rica	7	42,9		42,9	42,9		42,9
Chile	5	0,0	0,0	0,0	100,0	20,0	20,0
Ecuador	13	0,0		0,0	7,7		7,7
El Salvador	10	20,0		20,0	30,0		30,0
Guatemala[93]	7	60,0		60,0	80,0		80,0
Honduras	6	66,7		66,7	83,3		83,3
México	**9**	**66,7**	**77,8**	**66,7**	**66,7**	**77,8**	**66,7**
Nicaragua	3	33,3		33,3	66,7		66,7
Panamá	4	25,0		25,0	75,0		75,0
Paraguay	5	20,0	20,0	20,0	40,0	40,0	40,0
Perú	6	50,0	00,0	20,0	66,7	33,3	50,0
Rep. Dominicana	10	30,0	60,0	20,0	40,0	70,0	30,0
Uruguay	5	20,0	20,0	20,0	60,0	60,0	60,0
Venezuela	7	14,3	16,7	14,3	28,6	16,7	28,6
Total de periodos	**131**	**29,0**	**40,3**	**25,2**	**49,6**	**57,1**	**43,8**

Para cerrar este apartado, se hace indispensable realizar una síntesis de las propuestas planteadas por Mark Payne y Andrés Zavala Allamand, pero aplicadas al poder ejecutivo en México, bajo la mirada del estudio realizado desde la perspectiva de lo que han denominado "la política importa", veamos el resumen de los resultados:

Tabla 12. México en el análisis de la "política importa"

Sistema de elección presidencial	Mayoría simple
Simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias	Parcialmente simultáneas
Duración del mandato presidencial	6 años (al igual que Venezuela)
Reelección	Prohibida
Poderes de Acción (Decreto y Presupuesto)	0,25 (lugar 17)
Poderes de Reacción (Veto, Veto parcial, Iniciativa exclusiva, poderes de plebiscito)	0,26 (lugar 14)
Poderes presidenciales	**Débil de acción**

Fuente: Elaboración propia

[93] Aunque en Guatemala hay 7 periodos presidenciales/legislativos, en dos de ellos no se cuenta con información, por esta razón los porcentajes del cuadro se obtienen sobre cinco periodos.

1.9 La corriente teórica neoinstitucionalista

El camino que iniciaron James March y Johan Olsen fue ampliado, depurado y especificado años después por Guy Peters, quien establece cuatro elementos para definir una institución: 1.- que sea un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno; 2.- la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo; 3.- debe afectar al comportamiento individual; 4.- debe haber un sentido de valores compartidos. Posteriormente, realiza su distinción entre el viejo y el nuevo institucionalismo, al primero lo define la metodología que fue la del observador inteligente que intentó describir y comprender el mundo político que le rodea y que contribuyó a la ciencia política de la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, en donde las características fueron: la ley, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo; y el nuevo institucionalismo los desglosa en seis teorías institucionales: a) institucionalismo normativo; b) institucionalismo de la elección racional; c) institucionalismo histórico; d) institucionalismo empírico; e) institucionalismo internacional; f) institucionalismo social.[94]

Para esta tesis se optó por realizarla bajo la influencia del enfoque teórico de lo que Guy Peters definió como Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), para lo cual es pertinente citar al autor con la finalidad de aclarar y orientar el desarrollo de la presente tesis:

> *Existe en la ciencia política otro importante enfoque que se ha autodenominado "institucionalismo histórico". Si bien los autores reconocen haber tomado el término de Theda Skocpol, hay otras personalidades, como Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), que fueron importantes porque formularon coherentemente este cuerpo de ideas y recomendaron aplicar con más amplitud el institucionalismo histórico en la disciplina. La idea básica –y aparentemente simple- es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrá una influencia prolongada y definida sobre la política dominante (Skocpol, 1992; King 1995). Una buena manera de describir esta argumentación es denominarla "dependencia del rumbo" (Krasner, 1984); cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio.*
>
> (Peters, 2003: 99)[95]

[94] Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
[95] Peters, G. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Particularmente el concepto de "dependencia de rumbo" (path-dependence en inglés), se fundamenta bajo la deducción de que la historia importa, y que el pasado determina las alternativas y los resultados del presente. Es decir, los neoinstitucionalistas históricos proponen otra forma de mirar la política a través del tiempo. Justamente, el mismo Peters hace la siguiente precisión al respecto:

> *Desde este punto de vista, el institucionalismo histórico implica más bien un curso de evolución que un acatamiento total de la norma inicial. Así, la dependencia de rumbo no sería equivalente a una influencia del pasado como fuerza que controla el futuro de las instituciones y sus políticas. Sería en cambio, (como su nombre mismo lo indica) un rumbo que debe ser seguido. Habrá cambio y evolución, pero la gama de posibilidades para ese desarrollo habrá sido restringida por el periodo formativo de la institución.*
>
> (Peters, 2003: 102)[96]

Es importante señalar que el cambio que sufrió la institucional presidencial en México se debió que la "dependencia de rumbo" fue presionada por la nueva clase política en ascenso, como lo fue la tecnocracia para poder insertarse de mejor manera a la globalización, de allí las reformas económicas, político-electorales e incluidas la creación de nuevas instituciones, como son los OCA´s. Si bien, al retomar a Douglas North (1993)[97], quien sostuvo que las instituciones económicas tienen efectos perdurables sobre los desarrollos, hasta mucho tiempo después de crear una determinada institución económica, tal y como pasó con el Banco de México, que se creó en los años veinte, pero su autonomía real fue hasta en año de 1994, y de allí la importancia que ha tenido en la orientación y control de la inflación en el país, cuya finalidad fue despresidencializar la economía mexicana.

Quizá dentro de la vertiente del neoinstitucionalismo histórico, el problema se observa en el cambio y evolución de una institución, en nuestro caso, la institución presidencial cambió y se podría hasta afirmar que evolucionó hasta convertirla en una presidencia únicamente constitucional, la cual tiene características que la convirtieron en una institución política débil, de acción y de facultades. Dicho lo anterior, el cambio se produjo a través de "equilibrios intermitentes", en donde hubo puntos de estabilidad, a través de las políticas públicas que aplicaron también los gobiernos municipales y estatales del PAN y PRD, como lo puede ser la aprobación del presupuesto de egresos en

---

[96] Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
[97] North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

los años de la primera alternancia, con la finalidad de esclarecer el concepto de "equilibrios intermitentes", citaré al propio Peters:

> *El concepto (o metáfora) del equilibrio intermitente fue tomado de la teoría evolutiva neodarwiniana en biología, e implica cierta dependencia ambiental para el cambio institucional. Se supone que las interrupciones en el equilibrio ocurren cuando hay "rápidos brotes de cambio institucional, seguidos por largos períodos de estancamiento" (Krasner, 1984, p. 242). Esa intermitencia puede ser una explicación suficientemente clara* ***después*** *del hecho, pero también está cerca de ser tautológica. Es decir, que cuando ocurre un cambio institucional importante (evolutivo), después del hecho puede argumentarse que hubo una fuerza suficiente para producir una salida del equilibrio y la inercia que afectaban a una institución. ¿Cómo lo sabemos? El cambio se produjo, de modo que debe haber habido presión suficiente como para generar el cambio observado. Al parecer no existen criterios a priori cuando hay suficiente "presión" política o ambiental para generar un cambio.*
>
> (Peters, 2003: 107)[98]

Si bien el cambio no se predice, al existir una evolución gradual se abre la posibilidad de reformular las instituciones, como es nuestro caso, puesto que obedece más al aprendizaje político, que al aprendizaje institucional y esto reformula las cuestiones políticas.

Retomando la línea de argumentación anterior, el cambio institucional reside en la modificación de las ideas, porque hay información nueva, como lo fue el cambio del modelo económico en el plano global, desde el ascenso al poder en Reino Unido con Margaret Thatcher y con Ronald Reagan en los Estados Unidos en 1979 y 1980, respectivamente. El impacto que estas ideas económicas nuevas tuvieron en México después de doce años de estancamiento que perduran de 1970 a 1982 con el neopopulismo, cuyas crisis económicas fueron cíclicas: inflación, aumento de deuda pública externa, devaluación, estancamiento económico hasta llegar a la "estanflación", a partir de todo esto se decidió cambiar el modelo económico por parte de una nueva elite política, llamada la tecnocracia.

Reanudando a la corriente teórica de la ciencia política aplica para México, y sobre todo en la peculiaridad de este presidencialismo, ya que dentro de nuestro caso de estudio resaltamos la excepcionalidad del tema, de allí que quizá su mayor representante

---

[98] Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

actualmente sea la socióloga María Amparo Casar, quien originalmente vino a redefinir el análisis del presidencialismo mexicano, ya que lo diagnosticó de la siguiente manera:

> *…el presidencialismo mexicano se ajusta bien a la definición de esta forma de gobierno, las consecuencias políticas esperadas no están presentes. Al indagar sobre este hecho, encontramos que lo excepcional del caso mexicano está en que el ejecutivo en México ha logrado anular la acción de las instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial. Al hacerlo, se anulaba también la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal/poder local), dando como resultado lo que llamo un gobierno indiviso y unitario.*
>
> *… -un caso de hiperpresidencialismo-, ¿qué elementos explican la capacidad del ejecutivo para anular la división de poderes? La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento. La tesis central es, entonces, que el presidencialismo mexicano encuentra sus bases político-institucionales de poder en un conjunto de arreglos institucionales que establecieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder.*
>
> (Casar, 2002: 41-42) [99]

En esa época histórica de la incipiente primera alternancia, María Amparo Casar esquematiza su caracterización sobre las ventajas y desventajas el presidencialismo a través del siguiente esquema.

Esquema 5. Ventajas y desventajas del presidencialismo

Elementos constitutivos	Ventajas	Desventajas
Elección popular	Mayor grado de democracia	Tendencias mayoritarias
Periodos fijos	Estabilidad del ejecutivo	Rigidez temporal
Separación de poderes	Gobierno más limitado	Legitimidad democrática dual, que conduce a la parálisis en el ejercicio de gobierno

Años más tarde, una vez más la investigadora María Amparo Casar modificó su análisis; ahora ella afirmaba desde la perspectiva neoinstitucional, el cambio en su interpretación con el punto de partida sobre los términos de la discusión de la posible transformación del sistema presidencial, ella particulariza su concepción sobre la división de poderes, y los pesos y contrapesos en México, y toma distancia de la mayoría de los

[99] Casar, M. A. (2002). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En *Carlos Elizondo Mayer Sierra y Benito Nacif (Comp.) Lecturas políticas sobre el cambio político en México*. México: FCE/CIDE.

investigadores y los integrantes del gobierno, puesto que según ella parten de *premisas* equivocadas ya que sufren algunas *confusiones* que vician el debate y que, de no ser expuestas, llevarían a una reforma incapaz de lograr los propósitos reclamados. Ella sostiene que el debate estuvo marcado por tres premisas que pueden y que deben ser refutadas:

- *El Poder Ejecutivo mexicano goza de demasiados poderes y es necesario acotarlo.*
- *Un gobierno es más democrático y más eficaz cuantos más límites se imponen al titular del Ejecutivo independientemente de lo que ocurra con el resto de los poderes.*
- *La distribución de facultades entre los poderes es un juego suma cero.*

Por su parte, la confusión tiene una doble vertiente:

- *Se confunden las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes con el ejercicio de las mismas.*
- *Se confunde la extensión de las facultades con eficiencia.*

(Casar, 2009: 403) [100]

Abundando sobre la posición de María Amparo Casar, sobre su interpretación de las atribuciones legislativas que tiene el presidente de la República en el país, y que las sintetiza de acuerdo a los siguientes ejes temáticos:

Para evaluar la dimensión de los poderes presidenciales se pueden evaluar seis grupos de atribuciones legislativas:

- *Poder de veto*
- *Poder de introducción exclusiva*
- *Poder de la bolsa o presupuestal*
- *Poder de referéndum o plebiscito*
- *Poder de decreto*
- *Poderes de urgencia*

(Casar, 2009: 407)[101]

Con dichos ejes temáticos María Amparo Casar explica que, en el año 2009, el poder ejecutivo en México sólo tenía el "poder de veto", argumentando que está restringido jurídicamente al artículo 72 de la CPEUM que significa que "cuya resolución

---

100 Casar, M. A. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos. El Judicial, el Legislativo y la Administración Pública". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

101 Casar, M. A. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos. El Judicial, el Legislativo y la Administración Pública". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

no sea exclusiva de alguna de las Cámaras". Para el caso de las otras cinco atribuciones legislativas se podría afirmar que en el caso de la "introducción exclusiva", éstas son áreas en las que sólo el Ejecutivo puede enviar iniciativas[102], para el caso mexicano sólo existe una excepción, que es en el tema de salud y particularmente con una epidemia. En cuanto al "poder de la bolsa" (presupuesto) le pertenece formalmente al presidente en la vertiente al derecho de "introducción exclusiva"; sin embargo, el Congreso de la Unión puede hacerle modificaciones. En lo que respecta al "poder de referéndum", el presidente carece de esa facultad. Para el caso del "poder de decreto", en México se contempla en el artículo 29 constitucional, en donde el presidente puede suspender las garantías y el Congreso le otorga poderes legislativos; por otra parte, sólo en los decretos de salubridad, y el artículo 131 constitucional el Poder Ejecutivo delega al poder legislativo cuando por urgencia pueda restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías. Finalmente, el "poder de urgencia", no está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar el Poder Ejecutivo en México bajo el anterior análisis neoinstitucional histórico de María Amparo Casar, no es tan fuerte como cree o piensa la clase política, ya que de los seis "poderes presidenciales" sólo en uno se ejerce a plenitud, en dos no existe y en los tres restantes son muy limitados, lo que consolida nuestra tesis de que se está frente a un presidente "débil".

1.10 El Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH).

El matiz que le da Guy Peters al institucionalismo histórico, particularmente con enfoque de "equilibrios intermitentes" será el hilo conductor de esta tesis, si bien en un primer momento consideré utilizar la "dependencia del rumbo", en donde se afirma que la historia importa; sin embargo, opte por la metodología recomendada por Dieter Nohlen que es más específico para realizar este estudio al determinar que el "contexto

[102] En la reforma electoral de 2011, se introdujo la "iniciativa preferente", en donde el presidente de la república puede enviar dos iniciativas de ley en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones y no serán vetadas por el Congreso de la Unión, excepto que sea una reforma constitucional. De igual manera podrán ser dos iniciativas presentadas en periodos anteriores que estén pendientes de dictamen. La iniciativa o decreto será discutida y votada por el Pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de 31 días naturales. Al reformar el artículo 71 de la CPEUM, se buscó evitar una parálisis legislativa en el contexto de un gobierno dividido y/o compartido que se tiene desde 1997 al año 2011, que con esa reforma se pretendía contribuir a la relación Ejecutivo-Legislativo.

sociopolítico" es el que importa, ya que la historia se puede comprender desde la macrohistoria y la microhistoria, y esta vertiente de Nohlen es la que más se ajusta a lo que se pretende en este trabajo recepcional, puesto que nuestro argumento es que empezó a cambiar el presidencialismo a partir de 1980, y de manera rápida e inesperada, tal y como lo define Peters (2003) *"El cambio se produjo, de modo que debe haber habido presión suficiente como para generar el cambio observado. Al parecer no existen criterios a priori cuando hay suficiente "presión" política o ambiental para generar un cambio".*

Siguiendo la reflexión anterior, para analizar los "equilibrios intermitentes" debe haber un estancamiento para que se produzca el cambio, aquí lo ubicamos en el periodo neopopulista del país, que va de 1970 a 1982, y que produjo las crisis económicas cíclicas que observaremos en los capítulos posteriores, éste hecho produjo dos cambios relevantes, el primero en el modelo económico, porque el país se incorporó al modelo internacionalista de desarrollo; y el segundo es al cambio de la élite política, en donde asciende al poder político la tecnocracia, con su respectiva fractura política entre los políticos nacionalistas y los tecnócratas, quienes arribaron a la presidencia de la República, rompiendo el equilibrio que mantuvo al sistema político mexicano en el interior de su élite política, con la división del trabajo político, entre los que destacaban los políticos, los especialistas y los técnicos, éstos últimos son los que ascienden al poder ejecutivo, y paradójicamente convierten a la institución presidencial de un hiperpresidencialismo a un presidencialismo políticamente "débil", esto por las diversas reformas económicas, político-electorales y con la creación de nuevas instituciones, como son los OCA.

En el siglo XIX no podemos hablar de presidencialismo tal y como lo concebimos, si bien se puede afirmar de una deformación del poder ejecutivo que terminó en dictadura y en un prolongado mandato de Benito Juárez por la guerra en contra de Francia y Estados Unidos, lo que sería un periodo excepcional en el mandato presidencial. Quizá a lo mucho que podríamos hablar es de un presidencialismo disfuncional.

Es pertinente mencionar que, en el siglo XX, la hegemonía del PRI a través del tiempo condicionó al presidencialismo mexicano, si bien en primer lugar su antecesor el PNR que se creó en 1929, en donde se podría ubicar la gestación del presidencialismo

mexicano fue en 1936 con el PRM, y en 1946 ya mantuvo esa fortaleza como PRI hasta mediados de 1997; después es otra historia con los gobiernos divididos.

Regresando a los "equilibrios intermitentes", con los cambios constitucionales y de legislaciones secundarias fueron definiendo el nuevo rostro del funcionamiento del presidencialismo mexicano, puesto que políticamente debilitaron al poder ejecutivo federal, tal y como lo veremos a lo largo de esta tesis, de allí que el concepto fuerza es el del "contexto sociopolítico" porque va ubicando ciertos hechos y acciones gubernamentales que van alterando y cambiando a la institución presidencial mexicana. De allí que es importante reconocer las confusiones que se tienen en el diagnóstico sobre el presidencialismo mexicano, como lo apunta María Amparo Casar.

Si bien es pertinente recordar que el presidencialismo mexicano autoritario se mantuvo durante un largo periodo durante sesenta años a lo largo del siglo XX, mientras que en la alternancia no tuvo ningún rediseño institucional, o si existió fue en un sentido negativo ya que le dio continuidad y mantenimiento como una institución política débil, la cual actualmente debe enfrentar a nuevos centros de poder, como son el poder legislativo y al poder judicial; dentro de las nuevas instituciones que lo limitan se encuentran: el Banco de México, el Instituto Electoral Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los más importantes.

Dado lo anterior, y para reforzar la vertiente teórica del NIH, me apoyaré para esta investigación en las aportaciones de Guillermo Farfán Mendoza, quien en su Tesis Doctoral profundizó sobre el tema, poniendo énfasis en las políticas públicas sociales, por ejemplo, aquel sostiene que las razones teórico-metodológico que justifican la elección del NIH, son las subsecuentes:

1. *El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social.*
2. *El NIH le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones.*
3. *El NIH parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplacistas. Para este enfoque, los conceptos y categoría que explican las instituciones y la acción social no están preconstruidos, sino que van emergiendo del análisis.*

(Farfán, 2007: 93-95)[103]

Es pertinente comentar que, para nuestro tema específico también utilizaremos sus referencias sobre las políticas públicas sociales, puesto que para el desarrollo de la Tesis nos es de gran utilidad su interpretación metodológica; en especial la influencia de las ideas, y la importancia del largo plazo en la gestación de las instituciones, particularizando la forma en que se realizará el presente trabajo de investigación, dicho lo anterior, considero importante volver a citar a Guillermo Farfán:

> *… en política, se presentan cuatro procesos que son cruciales para entender el funcionamiento de las instituciones y las políticas públicas: 1) la situación de los llamados equilibrios múltiples, en donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas; 2) el fenómeno de la contingencia, que implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo; 3) el fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia (coyuntura crítica), en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial, porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante, y 4) la inercia, esto es, cuando una situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio, estos temas son pilares dentro del NIH, porque la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos políticos se encuentran incrustados en instituciones (reglas formales e informales, estructuras políticas o normas).*
>
> (Farfán, 2007: 109)[104]

1.10.1 Jugadores con veto

Debo confesar que la recomendación de esta vertiente dentro del institucionalismo me la hizo mi maestro Ludolfo Paramio, y al revisar el libro de George Tsebelis lo usaré en la presente tesis como un **reforzamiento** y **complemento** a lo desarrollado aquí a través del NIH, ya que si bien las instituciones son abordadas en este trabajo de investigación desde su gestación, funcionamiento y permanencia, el trabajo de Tsebelis permite echar una mirada interna a las instituciones, y en nuestro caso en particular con la presidencia de la República de México, como una institución política pero como bien lo establece el autor, se tiene un "…conocimiento limitado sobre la identidad de los

[103] Farfán Mendoza, G. (2007). "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales". *Polis, Vol. 3*, (1). 87-124.
[104] Farfán Mendoza, G. (2007). "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales". *Polis, Vol. 3*, (1). 87-124.

actores que los producen” (Tsebelis, 2006). Lo que me hizo incluirlo de último momento fue su reflexión sobre la política desde la introducción de su libro, en particular por esto:

> *Sin embargo, los resultados de la política son producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes. Dado que la identidad de los jugadores y sus preferencias son variables, mientras las instituciones son más estables, los resultados de la política habrán de variar dependiendo de quién controle el poder político así como en dónde esté el* ***statu quo****. Por el momento, consideremos como dado el* ***statu quo*** *y analizaremos su ubicación más a fondo cuando se haga necesario.*
>
> (Tsebelis, 2006: 23)[105]

Lo que Tsebelis llama los “jugadores con veto”, pueden ser actores individuales o colectivos, en donde la constitución política de un país define a los **jugadores con veto institucionales *individuales***, como bien podría ser el presidente de la República, y en caso de que el poder legislativo sea bicameral, pues por la Cámara de Diputados y la Cámara de Diputados, estos últimos son **jugadores con veto institucionales *colectivos***; esto aclara y sujeta al poder ejecutivo de un país, a las reglas del máximo ordenamiento nacional; pero además establece otra categoría de análisis que son los **jugadores con veto *partidarios***, que en el caso mexicano serían las fracciones parlamentarias en el interior del Congreso de la Unión que definen la agenda gubernamental o tienen la suficiente influencia política para la toma de decisiones; es así como la institución presidencial adquiere un análisis mucho más dinámico y pragmático que genera mayor certidumbre a la investigación, que para el caso mexicano dentro de la alternancia panista fueron los coordinadores parlamentarios del PRI representados por Emilio Gamboa Patrón y Manlio Fabio Beltrones.

Los jugadores con veto institucionales se representarán mediante puntos que se concentran en un **círculo ganador del statu quo (W (SQ))**, éste se convierte en una agente de la estabilidad política, y un segundo concepto es el **núcleo**, que es el conjunto de puntos con conjunto ganador vacío; en donde de igual manera se podría hablar de un “núcleo de unanimidad”, aquí el autor desarrolla con varios jugadores con veto, A, B, C, con dos posiciones diferentes del statu quo SQ1 y SQ2, que en la aplicación mexicana y en particular en la alternancia mexicana se podría sujetar a este modelo de análisis, a lo que desarrollaremos en esta investigación.

---

[105] Tsebelis, J. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.

El Congreso de la Unión en México será un excelente jugador con veto colectivo a partir de 1997, esto debido a la pluralidad política expresada en él, y allí se ira desglosando la actuación de estos jugadores que de acuerdo a determinadas leyes hicieron o no votaciones con mayoría absoluta o simple, y de igual manera se observara quien condujo la agenda gubernamental.

Con esta corriente teórica de los **jugadores con veto institucionales colectivos**, podemos entender de mejor manera el juego político partidista en las reformas constitucionales en el país; por ejemplo, en materia energética con Ernesto Zedillo Ponce de León; o la nula Reforma del Estado y la negativa a la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox Quesada; y de la misma manera se podría comentar la reforma energética minimalista o la negativa siquiera a discutir el decálogo de reforma política con Felipe Calderón Hinojosa, entre las más visibles.

CAPÍTULO II

¿POR QUÉ SE ADOPTA EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO? LA REVISIÓN DEL SIGLO XIX

2.1 La compleja construcción política de México en 1824

2.1.1 Las consecuencias sociopolíticas de la Independencia

El reto de la transición de la Nueva España o América Septentrional a México[106] fue construir un nuevo Estado-Nación, si bien el hecho fue una ruptura del pacto colonial, cuya incubación interna fue provocada por la modernización Borbónica, si se toma en cuenta que la separación de España fue eminentemente política, esto se ubica claramente con la crisis de España en 1808 por la invasión francesa; momento que en estas tierras de la Nueva España fue aprovechado para el reclamo político local que emprendió el Ayuntamiento[107] de México, quien propuso la creación de una Junta de Gobierno Novohispana, cuyo argumento fundamental era que la Nueva España como era un reino incorporado a la Corona de Castilla, y en esa coyuntura, España carecía de monarca; fue así como la "Soberanía" que se expresaba en todo el reino era de definiciones ante la nueva realidad político-gubernamental frente a la metrópoli española. Es decir, la reasunción de la Soberanía en la Nueva España no era como un autogobierno del pueblo, sino como una limitante al rey que dio paso a la resistencia en contra de la tiranía.

Dada la situación anterior, es pertinente mencionar que, en aquella coyuntura política de la Nueva España, sólo existía el grupo que se le denominó como los "descontentos"; posteriormente surgió el de los "insurgentes" entre 1809 y 1810; y al final, los "autonomistas". Los primeros aprovecharon la crítica situación española para presentar únicamente posicionamientos políticos de corto alcance, éstos fueron más tarde desplazados por los "insurgentes" en 1810 con sus acciones bélicas que duraron hasta 1820, dicha vía al agotarse dieron paso a los "autonomistas", los cuales después de casi tres lustros supieron combinar el uso de la fuerza con las herramientas de la política, lo que desencadenó finalmente en la llamada Independencia de México.

---

[106] "El nombre de México es también de origen indio. En la lengua azteca significa la habitación del dios de la guerra, llamado *Mexitli* o *Huitzilopochtli*". Esto según De Humboldt, A. (2014): *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México: Porrúa.

[107] Es pertinente mencionar que los Ayuntamiento fueron las únicas experiencias de organizaciones políticas racionales de la época.

Para reforzar dicha reflexión, recabo la opinión de la investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas (IIH) de la UNAM, Virginia Guedea, quien comparte la misma tesis que ya observamos en la *Introducción* de esta investigación con Fernando Escalante Gonzalbo sobre la complejidad de la génesis de la nación mexicana, en la cual los actores políticos de la época pudieron procesar los ¿qué? pero no los ¿cómo? en la edificación del nuevo Estado. Nación, aprovechando una nueva situación geopolítica en Europa, y según ella:

> *Iturbide se había encargado de convencer a los novohispanos de obtener la independencia de España mediante un movimiento armado que utilizó más la persuasión que la fuerza. Así logró articular los intereses de autonomistas, descontentos y hasta insurgentes, amén de los de la gran mayoría de los jefes realistas. Y es que el Plan de Iguala, después de todo, algo ofreció a determinados sectores novohispanos. Pero la aparente facilidad con que se logró el consenso, y que permitió en unos cuantos meses no sólo tomar la hasta entonces inasequible ciudad capital sino establecer la tan deseada institución de una Junta de Gobierno, tendría graves consecuencias. Hubo consenso en cuanto a la forma de alcanzar la independencia; una vez lograda ésta, no lo hubo respecto de cómo debía constituirse la nueva nación. De esta manera, el país dio comienzo a su vida independiente sin haber resuelto los conflictos de interés que se daban en los distintos grupos, lo que incidiría negativamente en la consolidación del Estado nacional mexicano.*
>
> (Guedea, 2010: 161) [108]

Por otra parte, el acontecimiento de la Independencia produjo un gran optimismo y confianza entre los mexicanos de esta nueva etapa a construir; los "realistas" se conformaron con la Independencia, pero los "insurgentes" optaban por la igualdad; pero para ambos bandos el factor económico fue el determinante para frenar la vida pública del país, por ejemplo, para la investigadora de la Academia Mexicana de la Historia, Josefina Zoraida Vázquez sostiene de manera contundente que:

> *… el nuevo Estado se estrenaba sobre bases endebles. Se había desvertebrado la economía y la pérdida de la mitad de la fuerza de trabajo en la lucha afectaba a todas sus ramas. Aunque la deuda heredada de 76 286 499 pesos se redujo, después de deducir partidas dudosas, a 45 millones, la bancarrota era total. Por otra parte, la rebaja de impuestos y la desorganización de los cobros impidieron obtener los recursos que requería el funcionamiento del Estado, que debía gastar además en defenderse de su ex metrópoli. De esa manera el problema hacendario iba a ser el escollo contra el cual se estrellarían todos los gobiernos: monarquista, republicano, federalista y centralista y aún la dictadura.*

---

[108] Guedea, V. (2010). "La Independencia (1808-1821)". En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/ FCE/SEP.

(Vázquez, 2000: 551) [109]

A lo anterior, hay que agregarle el contexto socioeconómico que contribuyó al desorden del país, ello reflejado en las 600 mil muertes de 1810 a 1820, -por cierto la mitad de la fuerza laboral del país-, lo que por supuesto impactó directamente en la agricultura, la minería y la industria, aunada a la caída del comercio provocada por el incremento de los robos, y la creciente deuda externa, todo esto fue llevando al país a la bancarrota; por ejemplo, el dato más importante de la época fue que la economía mexicana era tres veces más grande que la de los Estados Unidos en 1810, pero hacia 1821, el tamaño de la economía estadounidense se invirtió.

Fue así como se fue construyendo el país, en donde la característica principal fue la desigualdad, -el hecho social más pronunciado que hasta nuestros días se observa en México-, pero quien mejor que Alejandro Humboldt que llegó a México en 1804, y como buen observador social que fue, le permitió conocer y describir la situación mexicana de aquella época. Veamos lo que reflexionó sobre el país:

> *México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población. En el interior del reino existen cuatro ciudades, a sólo una o dos jornadas de distancia, unas de otras, que cuentan 35,000, 67,000, 70,000 y 135,000 habitantes… La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura, los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad: todo anuncia un extremo de esmero, que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, la ignorancia, y rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos) sino igualmente se manifiesta entre los indígenas.*
>
> (Humboldt, 1985: 68-69) [110]

Geográficamente con la Independencia, el territorio mexicano fue de cuatro millones y medio de kilómetros cuadrados, puesto que se había anexado Guatemala que comprendía en ese tiempo hasta Costa Rica; y se tuvo una población de seis y medio millones de personas; de la que se contabilizó: un millón de criollos, treinta mil españoles, tres millones y medio de indígenas, y un millón y medio de castas.

[109] Vázquez, J. (2000). "Los primeros tropiezos". En *Historia General de México, versión 2000*. México: Colegio de México.

[110] De Humboldt, A. (1985). *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Para darle un nuevo rostro a la difícil construcción del país, las tareas más apremiantes del nuevo gobierno en 1822 del emperador Agustín I (el monarca criollo) eran resolver el asunto de las arcas públicas y la redacción de una nueva Constitución Política, hechos gubernamentales que no fueron atendidos en ese contexto sociopolítico. Era una especie de "presente-continuo", en donde los viejos problemas políticos no resueltos se reiniciaron con el Congreso, el cual finalmente fue disuelto y se conformó con algunos diputados la llamada " Junta Nacional Instituyente", hecho que provocó rebeliones en muchas partes de la provincia, y ante tales manifestaciones el Congreso tuvo que ser reestablecido en 1823 junto a la abdicación de Iturbide; frente a esta realidad el poderoso Congreso se dio a la tarea de delinear un nuevo poder ejecutivo a través de la creación de un Triunvirato[111] que fungió como poder ejecutivo, y tuvo el nombre de Supremo Poder Ejecutivo.

Para cerrar este primer apartado, se deben considerar las conclusiones del historiador Edmundo O 'Gorman, puesto porque resume acertadamente lo que fue México:

> *México, explicamos, se gesta en las entrañas de la Nueva España. Quiere decir que de algún modo México estaba contenido en ese virreinato, sin que pueda decirse sin embargo, que ya existía dentro de él, puesto ya ello implicaría contradicción entitativa…*
>
> (O 'Gorman, 1969: 11)[112]

2.1.2 El entorno de la Constitución de 1824

Previo a la Constitución vigente de 1824, existieron dos constituciones anteriores; la de Cádiz en 1812 y la de Apatzingán en 1814; la primera entró en vigor en dos ocasiones;[113] mientras que la segunda no; empero, en ambas no hay un desprendimiento total de la legislación extranjera y el ejercicio de la Soberanía y autodeterminación, ello para que fueran consideradas como auténticas Constituciones.

En aquel contexto histórico, geopolíticamente los Estados Unidos de América estaban en su primigenia fase imperial, la cual fueron reforzando en 1823 momento en el

---

[111] Que estuvo conformado por los Generales Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y Guadalupe Victoria, Miguel Domínguez, Mariano Michelena, estos tres últimos fueron suplentes.

[112] O´Gorman, E. (1969). *La supervivencia política Novo-Hispana: reflexiones sobre el monarquismo mexicano*. México: Fundación Cultural de Condumex/Centro de Estudios de Historia de México.

[113] En septiembre de 1812 durante un año, y del 31 de mayo de 1820 al 24 de febrero de 1822.

cual apareció la Doctrina “Monroe”, elaborada por John Quincy Adams y popularizada por Monroe, con la postura de “América para los Americanos”, posición política que incluía la proscripción del sistema parlamentario en el continente americano. Si bien, esto no definió la inclinación republicana de México, si repercutió en la vertiente federalista de la época.

Dado lo anterior, el impacto de esa coyuntura política norteamericana de presencia continental tuvo consecuencias jurídicas en la Constitución Política de 1824, la cual de igual manera se vio influenciada por la Constitución de los Estados Unidos de 1787; sin embargo, por ejemplo, para el jurista Emilio O. Rabasa, su opinión es adversa, veamos su interpretación:

> *Ha sido reiterado el concepto de que los primeros documentos constitucionales del México independiente –Acta Constitutiva y Constitución de 1824- fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz. El propio Mier que, con Ramos Arizpe, fueron el dúo más ilustre del “24” manifestó que “se critica de los españoles de la Corte de Cádiz su anglomanía y con más razón se pudiera censurar de nosotros la nortemanía.*
> *Lorenzo de Zavala, presidente del Constituyente del “24” manifestó que la Constitución de 1824, era una mala copia de la norteamericana. También Lucas Alamán, el historiador conservador, habla de la calca de la Constitución americana, a la que simplemente, dice, se añadieron ciertas tradiciones españolas para formar la de nuestra de 1824.*
>
> (Rabasa, 2008: 9) [114]

La referida Constitución de 1824[115] estableció que México era una república representativa, popular y federal formada por 20 estados, cuatro Territorios y un Distrito Federal; los cuales estaban plasmados en el siguiente artículo, que a la letra estableció:

> *Artículo 5.- Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas; el territorio de Alta California, el de la Baja California. el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.*

---

[114] Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.
[115] Es pertinente mencionar que el sistema electoral en el siglo XIX fue indirecto.

(Constitución de 1824) *[116]*

Ahora bien, en cuanto al poder ejecutivo, aquella contempló la figura de Presidente de la República electo por las legislaturas estatales y calificada por la Cámara de Diputados: así como también se elegía de forma simultánea al Vicepresidente[117] (Art. 85), éste era el que tuviera menos votos, incluso éste presidia el Consejo de Gobierno (Art. 115); existió la posibilidad de la reelección; un diseño jurídico-político e institucional que trajo consigo una constante y persistente inestabilidad política, ello por la propia fragilidad dual del poder Ejecutivo mexicano y particularmente por el predominio del poder legislativo, en fin se puede afirmar que fue un Congreso de la Unión con características autoritarias, -esto por sus crecientes facultades extraordinarias-; inclusive con la irrupción de la discordia en esa generación política del siglo XIX; se suman a la disputa entre centralistas y federalistas; incluso a la fortaleza de los grupos fácticos; de igual manera la poca cohesión social y territorial de la sociedad que contribuyó a la indefinición de lo que era México como un nuevo país (inmerso en un proceso de descolonización) y de una ciudadanía imaginaria[118], entre los más representativos. O bien, como de manera contundente el jurisconsulto Jorge Carpizo afirmó en este apartado: "*Este sistema propició que el vicepresidente ---rival del presidente--- se dedicara a intrigar para obtener la presidencia*". (Carpizo, 2006: 63-64)[119]

La adopción de ese diseño institucional en el incipiente e inconcluso sistema político mexicano, se podría afirmar que aquel primer diseño únicamente codificó un sistema sociopolítico de facto prevaleciente: el novohipano, por el que la realidad quedó institucionalizada; a lo que hay que sumarle que probablemente fue porque la referencia inmediata fueron los Estados Unidos, y que se pretendió "mexicanizar" aquel modelo político; empero, hay que recordar que la influencia parlamentaria inglesa no fue menor, ya que estuvo presente en el Imperio de Iturbide, y permaneció en el debate de la naciente República en los años treinta del siglo XIX.

---

[116] http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf Revisado el 20 de octubre de 2010.

[117] La pésima traducción que se hizo de la Constitución Norteamericana, es que allá la Vicepresidencia va en fórmula y no se elige de manera separada como se estableció en México en su primera Constitución.

[118] Utilizo esta frase que sintetiza a la sociedad mexicana del siglo XIX del sugerente libro de Escalante Gonzalbo, F. (2000). *Ciudadanos imaginarios*. México: Colegio de México.

[119] Carpizo, J. (2006). *El presidencialismo mexicano* (decimonovena reimpresión). México: Siglo XXI.

Regresando al poder ejecutivo plasmado en el Título Cuarto en la multicitada Constitución de 1824, de acuerdo a la síntesis de aquella carta magna que realiza Emilio O. Rabasa, quien escribió:

Se deposita el Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 74) habrá también un vicepresidente (artículo 75); para ser presidente o vicepresidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 38 años y residente en el país (artículo 76); será presidente quien reúna la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (estatales) (artículo 84), y vicepresidente el que siga en votos a aquél (artículo 85); el presidente no podrá ser reelecto, sino hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones (artículo 77).

(Rabasa, 2008: 18-19)[120]

Es necesario recordar que el primer presidente de México fue Guadalupe Victoria,[121] quien no fue postulado por ningún partido político, -fue un presidente independiente de los partidos políticos-; aquel asume ese puesto porque era un mediador político entre los liberales y los conservadores; y también entre los federalistas y centralistas, nunca tuvo una definición política, puesto que se mantuvo en el centro político y en la ambigüedad, hecho que lo ayudó a lo largo de su presidencia, ya que fue el único de esa época que logró cumplir sus cuatro años de mandato que fueron del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829. Dado lo anterior, Guadalupe Victoria era una figura nacional que asumió la presidencia dejando atrás a los centralistas de mayor renombre nacional como Nicolás Bravo y Lucas Alamán; así como a los federalistas Vicente Guerrero y Valentín Gómez Farías.

Una primera evaluación sobre su gobierno evidenció la complejidad para gobernar, en donde destacó la inexperiencia administrativa de Guadalupe Victoria, la cual fue observada de la siguiente manera por el profesor Emérito de la Universidad de Manitoba, Timothy E. Anna:

En su primer gabinete, optó por ratificar a los mismos hombres que habían servido al Supremo Poder Ejecutivo –los conservadores Alamán, en Relaciones, y Manuel Mier y Terán, en Guerra- y para contrarrestar su poder nombró a los liberales Pablo de la Llave, en Justicia, y José Ignacio Esteva (quien pronto surgiría como el Gran Maestre del rito masónico yorkino y su movimiento radical) en Hacienda. La política de Victoria de permitir que cada ministro del

---

[120] Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.

[121] Su nombre verdadero fue José Miguel Ramón Adaucto Fernández y Félix, quien en el pueblo de Acasónica, jurisdicción de Huatusco, públicamente adoptó el nombre de Guadalupe Victoria; denominación que hizo alusión a la virgen de Guadalupe, y en un país mestizo que por esos años aquella fue símbolo de unidad nacional.

gabinete impulsara su propia política significó, empero, que no existiera una política unida y tampoco un liderazgo enérgico por parte del ejecutivo federal. En cuatro años, Victoria tuvo siete ministros de Relaciones, ocho de Hacienda y diez de Guerra. En tanto, el vicepresidente Bravo, quizá el militar conservador más destacado (y a partir de 1823, el Gran Maestre del rito escocés), dejó crecer su aversión por Victoria hasta rebelarse en su contra. Además, Victoria carecía de un partido propio que apoyara sus acciones… la administración de Victoria pronto se fracturó, dividida por el surgimiento de las dos corrientes políticas más destacadas de los primeros años de la república: de un lado, el centralismo conservador y la tendencia federalista moderada reunidos en el rito masónico escocés (fundado en 1821); y del otro lado, el movimiento federalista populista y radical congregado en el rito masónico yorkino (fundado en 1825). Victoria decidió no adherirse a ninguna de estas dos corrientes, quedando expuesto y desprotegido en las tormentas políticas que estaban por venir.

(Anna, 2006: 34-35) [122]

Paradójicamente, en las segundas elecciones de la presidencia de la República en 1828 se cometió el primer fraude electoral en el país, ya que no se respetaron los votos de las legislaturas, donde Manuel Gómez Pedraza obtuvo el mayor número de votos, y la logia masónica de York se opuso a ese resultado y exigieron que fuera nombrado el perdedor Vicente Guerrero; después de una serie de disturbios Gómez Pedraza renunció y el Congreso nombró a Vicente Guerrero presidente y a Anastasio Bustamante como vicepresidente, el primero sólo gobernó por nueve meses. Para comprender de mejor manera ese momento, aquí se reproduce la interpretación del ya referido Timothy E. Anna:

En las segundas elecciones presidenciales de la república, Manuel Gómez Pedraza, el candidato de los imparciales y los escoceses, ganó por un escaso margen a Vicente Guerrero, candidato de los yorkinos y favorito. Dieciocho de las diecinueve legislaturas presentaron sus votos en septiembre de 1828 (el estado de Durango no votó). Cada legislatura emitió dos votos, uno para presidente y otro para vicepresidente. Como estos votos se contaron juntos, Gómez Pedraza se llevó once; Guerrero nueve, Bustamante seis y los otros siete contendientes recibieron uno o dos votos cada uno. La elección de Gómez Pedraza se debió al miedo de las elites, ya que la victoria de Guerrero hubiera significado la llegada al poder de los radicales. A los pocos días de saberse los resultados del sufragio, el gobernador interino de Veracruz, Santa Anna, se levantó en armas para apoyar a Guerrero. Tomada la fortaleza de Perote, Santa Anna elaboró el Plan de Perote en el que declaró que la voluntad del pueblo era elegir a Guerrero y que la elección de Gómez Pedraza debía ser anulada. También exigió la creación de una nueva ley de expulsión para los españoles…

---

[122] Anna, T. (2006): "Guadalupe Victoria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911).* México: INEHRM.

(Anna, 2006: 49)[123]

Para los críticos de la época como Francisco Ibar, Carlos María Bustamante, Lucas Alamán, Luis Gonzaga Cuevas, la presidencia de Vicente Guerrero fue ilegitima porque su ascenso se produjo a través de la violencia, con el famoso motín de la "Acordada". Dicho sea de paso, el presidente Guerrero se enfrentó a la reconquista española en un ambiente xenofóbico, inclusive propuso una segunda ley de expulsión de españoles; dentro de las críticas que tuvo Vicente Guerrero fue su manipulable conducta al gobernar, tales fueron los alcances que hasta el propio Senado en enero de 1830, declaró al presidente "imposibilitado moralmente" para gobernar, por supuesto que con esta acción legislativa le abrió el paso a Anastasio Bustamante para que llegará a la presidencia de la República.

Es pertinente reproducir la percepción de la época que se tuvo de la presidencia de Vicente Guerrero, por ejemplo, con la interpretación de José María Luis Mora, que es referida por el investigador de la UNAM, Alfredo Ávila:

> *La administración de Guerrero no tuvo* ***color*** *ninguno* ***político*** *ni con relación a los dos partidos que luchaban sobre* ***cosas*** *(el del progreso y el del retroceso), ni por lo relativo a los escoceses y yorkinos que se habían ocupado de las personas. El motivo de esta situación vacilante es bien claro: siendo la más débil de cuantas administraciones ha tenido la República, no se ocupaba sino de* ***existir****, buscando apoyo en cualquiera que quisiese prestárselo. Desde el principio se lo rehusaron todos…*
>
> (Ávila, 2006: 62)[124]

Posteriormente, cuando Valentín Gómez Farías asume la presidencia interina fue porque Santa Anna se va a la guerra, y aquel realizó una serie de reformas liberales, particularmente en materia educativa, excluyendo al clero, y con eso se produce nuevamente otra revuelta de la facción conservadora de los religiosos y los militares, porque dicha propuesta significaba la construcción de la modernidad en el país en plena crisis económica y del incipiente federalismo; al nombrar en 1833 la Comisión de Instrucción Pública que se encargaría de elaborar un plan de estudios para las escuelas federales. Las circunstancias de ese gobierno, se pueden leer a través de la opinión de

[123] Anna, T. (2006): "Guadalupe Victoria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911).* México: INEHRM.
[124] Ávila, A. (2006). "La presidencia de Vicente Guerrero". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*, México: INEHRM.

Josefina Zoraida Vázquez, quien analizó lo que realizó el personaje en esa coyuntura gubernamental:

> *…el blanco principal de la reforma era la Iglesia, con múltiples objetivos: anular sus fueros, ejercitar el patronato y desamortizar sus bienes para favorecer el crédito público y sacar a la economía del marasmo en que se encontraba y, de paso, convertir a gran parte de la población en propietaria. Los reformistas estaban decididos a que el Estado asumiera el patronato en toda su extensión. Lorenzo de Zavala aprovechó el ambiente para presentar un proyecto para amortizar la deuda pública mediante la venta de bienes eclesiásticos. El proyecto parecía favorecer la especulación, por lo que Gómez Farías nombró una comisión que estudiara el asunto, al tiempo que, para evitar que la Iglesia se adelantara a vender bienes, lo prohibió en una circular…*
>
> (Vázquez, 2006: 104) [125]

2.1.3 La etapa centralista 1835-1846

El modelo presidencial bicéfalo (presidente y vicepresidente) duró hasta 1835, cuando el Congreso se asumió como Constituyente y le da un giro hacia un solo titular en el Poder Ejecutivo, a través de lo que se llamó las Siete Leyes Constitucionales, las cuales establecieron la división de poderes con una "innovación", se integraba un cuarto poder llamado "Supremo Poder Conservador" para controlar el abuso de los otros tres, cabe destacar que desaparecieron la figura del vicepresidente y dieron paso para que el presidente durara ocho años en el cargo; en el ejercicio del poder político, la presidencia de la República tuvo demasiados "checks and balances" frente al Congreso, fue así como al Poder Conservador y al Consejo de Gobierno, los evidenció en el ejercicio gubernamental como débiles frente al modelo anterior de 1824.

Basta recordar que el presidente Anastasio Bustamante ocupó la presidencia de la República en dos ocasiones, de 1830 a 1832, siendo vicepresidente fungió como jefe de gobierno; y de 1837 a 1841 a través de ganar las elecciones presidenciales; si bien no participó en la aspiración de la Constitución Centralista de 1836, porque estaba exiliado en Francia de 1833 a 1836. Regresando con la presidencia de Anastasio Bustamante, quien en su primer mandato simpatizó con los centralistas, no así en su segundo gobierno, y por ésta indefinición política lo terminó proyectando como un presidente débil, veamos lo que escribió la investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica

---

[125] Vázquez, J. (2006): "La primera presidencia de Antonio López de Santa Anna". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

(CIDE) Catherine Andrews, particularmente para reforzar nuestro punto de vista sobre su debilidad:

> *Al parecer, las reservas del presidente respecto a la Constitución se debían a las restricciones que la nueva carta magna imponía al poder ejecutivo. En primer lugar, la cuarta ley constitucional obligaba al presidente a buscar apoyo de un cuerpo de trece consejeros vitalicios –el consejo de gobierno- antes de ejercer sus más importantes atribuciones, principalmente la de iniciar leyes. Asimismo, la Constitución creó un cuarto ramo de gobierno: el Supremo Poder Conservador. Este era un cuerpo formado por cinco hombres elegidos por el Congreso –todos los cuales habían ocupado previamente altas posiciones en el gobierno- y se diseñó como un poder neutral para supervisar todas las ramas gubernamentales. El Supremo Poder Conservador funcionaba como el último árbitro en las disputas entre los tres poderes tradicionales y podía anular cualquiera de sus acciones, siempre y cuando uno de los otros poderes pidiera su intervención. Obviamente, tales arreglos restringían severamente la autonomía de acción de la presidencia.*
> (Andrews, 2006: 117-118) [126]

En ese contexto histórico político en México y frente a la debilidad de la figura presidencial, aunado al incremento de la discordia política nacional, intelectuales y políticos mexicanos reflexionaron sobre la posibilidad teórico-política de que se podría tomar otra ruta de diseño institucional en torno a la presidencia; estamos hablando de Servando Teresa de Mier, Francisco Sánchez de Tagle, y Lucas Alamán, respectivamente; éste último por ejemplo afirmó que la Constitución de 1824 no estableció un equilibrio conveniente entre los poderes, porque existía una debilidad excesiva hacia el presidente, y se trasladó hacia el legislativo toda la autoridad, creando un poder absoluto; sin embargo, sus ideas no fueron contempladas en los textos constitucionales de ese momento, pero su influencia intelectual permeo el debate en aquella época, esto de acuerdo a lo que sostiene Catherine Andrews:

> *La preocupación de los escritores parecía ser la misma de Servando Teresa de Mier y Alamán en torno a la debilidad intrínseca del siempre cambiante sistema teórico francés frente al modelo sólido y experimentado de la monarquía británica. Los argumentos en este sentido apelaban a los textos clásicos de Montesquieu, Blackstone y Paley, así como a los de los dos críticos británicos más importantes de la revolución francesa: Edmund Burke y Jeremy Bentham.*
> (Andrews, 2011: 28) [127]

Hacia 1842, el Congreso cambia el modelo de régimen político acotado y disfuncional que imperaba hasta ese momento; sin embargo, la inestabilidad política

---

[126] Andrews, C. (2006): "Indecisión y pragmatismo en la presidencia de Anastasio Bustamante", en *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911).* México: INEHRM.

[127] Andrews, C. (2011): "Los primeros proyectos constitucionales en México y su influencia británica (1821-1836)". *Estudios Mexicanos*, *Vol. 27*, (1), 5-43.

continúa y como solución se implanta la Dictadura de Antonio López de Santa Anna, éste como medida política resuelve disolver al Congreso, y en 1843 desaparece el Supremo Poder Conservador. Cabe mencionar que la nueva legalidad del país se expresó a través de las llamadas "Bases Orgánicas", las cuales establecen la figura de presidente; aquellas fueron quienes convocaron a elecciones en 1844.

El nuevo presidente Antonio López de Santa Anna[128] se asumió como Dictador por la vía jurídica; primero, a través de las "Siete Leyes Constitucionales" de 1835, y después con las "Bases Orgánicas de 1843", ésta última redactada por Lucas Alamán, donde se excluía toda participación y representación política porque eran contrarias al gobierno. Ese gobierno lopezsantaannista enfrentó sendos conflictos: a) su relación con el Congreso y b) la anexión de Texas a los Estados Unidos, lo que provocó nuevamente otra crisis política nacional, particularmente con la sedición del General Mariano Paredes, hecho que fue utilizado como pretexto para disolver nuevamente al Congreso y desconocer el orden constitucional, además estaba latente la posibilidad de entrar en guerra con los Estados Unidos por el asunto de Texas, y por otra parte, una probable invasión de España para reconquistar a México. Es pertinente recordar que Santa Anna, asumió once veces la presidencia de la República.

Siendo presidente de la República José Joaquín de Herrera en 1846, el Congreso inició labores para el restablecimiento de la Constitución de 1824, entre los célebres congresistas se encontraban: José María Lafragua, Espinosa de los Monteros, Mariano Otero, Benito Juárez; basta recordar que, en esa histórica discusión constitucional, Mariano Otero disintió del dictamen de la mayoría y en su voto en particular propuso:

El voto particular del gran publicista y jurisconsulto jalisciense en síntesis establecía:

1) *La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en las Constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana.*

Ahora bien, el establecimiento del sistema federal debiera realizarse fuera de las condiciones que la experiencia había demostrado desfavorables.

La primera reforma debía ser en sentido de arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano determinados en la ley fundamental como facultad directa del gobierno federal y no de leyes secundarias.

[128] Guardando toda la distancia posible, pero este personaje mexicano fue una especie de José Fouché, ya que fue liberal, federalista, centralista, conservador, demócrata, antimonarquista, fue un hombre exitoso de las coyunturas políticas, que de las 11 veces que fue presidente de México sólo gobernó durante 6 años.

El artículo 2°., propuesto por Otero, establecía que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar en elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional. De las tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de las anteriores Constituciones…

(Rabasa, 2008: 52-53) [129]

2.1.4 La Guerra contra los Estados Unidos 1846-1848

En el contexto mexicano se debe resaltar la interpretación geopolítica, porque antes de la Independencia de México; en donde los Estados Unidos y España firmaron en 1819 el Tratado Adams-Onís en el cual se establecían los límites de la Nueva España. Posteriormente hacia 1821, España le cedió a Moses Austin una concesión de tierras y permisos para llevar a las familias de Lousiana a Texas; es pertinente para esta investigación señalar que los censos de la época reflejaron que sólo había 3,200 colonos en Alta California y 2,500 en Texas.

Posteriormente, ya consumada la Independencia de México, se mantuvieron cerradas las fronteras; por lo que en 1824 se promulgó la Ley de Colonización que le otorgaba títulos de propiedad a los inmigrantes extranjeros, además de exentarlos del pago de impuestos durante cuatro años; supuestamente era una medida estratégica para atraer la inversión al país. Empero, en esa coyuntura histórica, el presidente norteamericano John Tyler inició las negociaciones para anexar Texas, interés que se logró hasta 1845, ya que una de las causas de esa desincorporación fue porque el territorio nacional estaba mayoritariamente poblado en el centro y en el sur del país, de allí la importancia del número de pobladores en Alta California y Texas. Sin embargo, la justificación para la separación definitiva de Texas fue la instauración de un gobierno centralista, al cual los colonos no reconocieron como tal y se organizaron para "luchar por su libertad política".

A todo lo referido anteriormente, facilitó la separación de Texas del país; a lo que hay que agregarle que la política de los Estados Unidos se encontraba en su fase expansionista, esto de acuerdo a lo reflexionado por Josefina Zoraida Vázquez:

…mientras el candidato a sucederlo, James Polk, declaraba sus intenciones de adquirir California, Nuevo México y Oregón a cualquier costo, aunque prefería conseguirlo por compra o soborno. Como sus planes no funcionaron, en enero de

[129] Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.

1846 ordenó al general Zachary Taylor avanzar hacia el Río Bravo, hacia territorio mexicano. En abril un choque entre las tropas de los dos países produjo algunos muertos. Al recibir la noticia de este incidente, Polk envío su mensaje de declaración de guerra al Congreso. En él acusó a México de constantes "insultos" y de haber derramado sangre norteamericana en territorio de Estados Unidos, lo cual era falso…

México se encontraba en condiciones desastrosas: sin recursos, sin ejército profesional y con armas obsoletas, y para colmo, dividido en facciones que olvidaban los intereses nacionales.

(Vázquez, 2010: 176) [130]

Es pertinente mencionar que mientras estaban inmersos en la guerra de México en contra de los Estados Unidos en 1846-1847, en la política interna otra vez se aprovechó la coyuntura geopolítica para el resurgimiento de la conspiración española, la cual pretendió restituir la Monarquía; en lo que respecta al tema de esta investigación, cabe señalar que la actuación del Congreso mexicano fue de eliminar nuevamente la figura de Vicepresidente en el año de 1847, -dicha reforma no tuvo ningún efecto jurídico-político- porque siguió prevaleciendo la Dictadura. Basta recordar, que los saldos de aquella guerra para el país fueron la pérdida de la mitad del territorio nacional, además de Texas, fueron Nuevo México, y California[131]; pagando los Estados Unidos 15 millones de dólares por compensación a través del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, en donde el país del norte adquirió más de un millón doscientos mil kilómetros cuadrados. Con el referido Tratado se contribuyó para que se fueran consolidando como potencia hemisférica.

A pesar de la guerra en contra de los Estados Unidos, es de suma importancia conocer la desconexión de los liberales republicanos mexicanos frente a los cambios internos del país el norte, a través de la mirada de Charles Hale:

Los Estados Unidos fueron no sólo el símbolo contemporáneo del progreso para los liberales mexicanos, sino que sus instituciones, sus políticas sociales y económicas, y aun sus valores culturales, fueron abiertamente adoptados por el pensamiento reformista mexicano… Los liberales mexicanos de la generación anterior a la Reforma enfocaron sin espíritu crítico el estudio de la sociedad norteamericana. Tan frecuentes y laudatorios fueron la gran mayoría de los comentarios que para el lector moderno… cobran casi un carácter de irrealidad…. Para los liberales mexicanos, los Estados Unidos eran el soñado

---

130 Vázquez, J. (2010). "El establecimiento del México independiente (1821-1848)". En *Historia de México*, Presidencia de la República. México: SEP/FCE.

131 Fueron 2, 100 kilómetros cuadrados los que se perdieron en la Guerra con los Estados Unidos, si actualizamos geográficamente el siglo XIX mexicano a nuestros días, se perdieron los actuales estados norteamericanos de: Arizona, California, Nevada, Utah, Nuevo México y Texas; además partes de Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma.

mundo utilitarista… Tadeo Ortiz, uno de los más entusiastas, calificó a los Estados Unidos de país clásico de la libertad, del orden y asilo de todas las virtudes sociales. Los mexicanos, al igual que Tocqueville, vieron ahí el reino del interés propio ilustrado. Los norteamericanos parecían capaces de combinar el interés personal con el de sus conciudadanos. La democracia norteamericana, arraigada en el propietario privado libre, proporcionaba el modelo, no sólo de la libertad y de la igualdad sino también de la estabilidad política. Era un modelo a la vez simple y estático. Los mexicanos no parecieron advertir los cambios efectuados en la sociedad norteamericana entre 1789 y 1830, ni las controversias públicas de la época de Jackson.

(Hale, 1997: 193-194)[132]

2.2 La Constitución de 1857

2.2.1 De la Dictadura a la Constitución de 1857

La difícil construcción de un orden político deseado en el naciente país era la mayor complicación, no era un asunto sólo de diseño institucional, sino que también fue un asunto de arreglo político fallido, por eso, primero fue un Imperio fallido; después, el colapso de la primera República; posteriormente la guerra con los Estados Unidos, lo que desembocó en una Dictadura; todo esto produjo la permanente inestabilidad política que experimentó México de 1821 a 1853, al menos en el poder ejecutivo se evidenció en el número de personajes que ostentaron la presidencia de la República hasta por varios mandatos que ejerció un mismo personaje público.

En el contexto sociopolítico, entre 1851 y 1853 el país vivió una serie de levantamientos indígenas, de castas con los Mayas en Yucatán; sociales en San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; además de los múltiples levantamientos militares y de grupos de inconformes; qué por ejemplo, llevaron a la renuncia del presidente Mariano Arista, quien justificó su abdicación por la imposibilidad material para gobernar, debido a la anarquía que prevalecía en esos momentos a lo largo y ancho de todo el país.

Después vinieron una serie de presidentes que se podría catalogarlos como de "transición", en donde el más emblemático fue el del presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan Bautista Ceballos, quien sustituyó a Mariano Arista, aquel para enfrentar la división política nacional decidió convocar a un congreso constituyente y como le fue negada su petición, decidió disolver al Congreso de la Unión con el pretexto de

[132] Hale, C. (1977), *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853* (7ª. Edición). México: Siglo XXI.

"restablecer el orden" apoyado por el ejército; quien sólo fue presidente de la República por espacio de un mes. Es pertinente comentar qué en enero de 1853, la Cámara de Senadores dejó de existir, y se reestableció hasta 1875.

Por otra parte, y frente al probable escenario sobre la amenaza de los Estados Unidos de continuar con su política expansionista; se aglutinaron los opositores liberales[133] a la Dictadura y se dieron a la tarea de redactar otro Plan, ahora llamado de "Ayutla" del 1° de marzo de 1854; a continuación, se transcriben algunos artículos debido a su importancia política de aquel momento:

> *1° Cesan en el ejercicio del poder público D. Antonio López de Santa-Anna y los demás funcionarios que como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, ó se opusieren al presente plan.*
> *2° Cuando este haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en gefe (sic) de las fuerzas armadas que lo sostengan, convocará un representante por cada estado y territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.*
> *3° El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia nacional, y a los demás ramos de la administración pública.*
> *…*
> *8° Todo el que se oponga al presente plan ó que prestare ausilios (sic) directos ó indirectos a los poderes que en él se desconocen, será tratado como enemigo de la independencia nacional.*
>
> (Colección de Leyes, 2006: 316-317)[134]

Dicho Plan de "Ayutla" fue exitoso, pues se extendió de las costas de Guerrero hasta el norte del país, con dicha expansión territorial del referido Plan paulatinamente fue consolidando el apoyo liberal, cuyo impulso y desarrollo fue crucial para terminar con la Dictadura, por lo que Antonio López de Santa-Anna tuvo que abandonar la presidencia de la República y se fugó rumbo a Veracruz, donde se embarcó el 16 de agosto de 1855 hacia Cuba.

---

[133] El convocante fue Adrián Florencio Villareal, a quien se le sumaron Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort entre los más visibles.
[134] *Colección de las Leyes Fundamentales* (2006), *que han regido en la República Mexicana y de Los Planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857, edición facsimilar México, Ignacio Cumplido, 1857*. México: CNDH/Porrúa.

2.2.2 La Constitución de 1857

Dentro de los antecedentes a la Constitución Política de 1857, se podrían afirmar la existencia de diversos congresos constituyentes previos a la promulgación de aquella; como producto de la violencia que prevalecía en el país del siglo XIX; es decir, después de escenarios de guerra civil hasta de invasiones, se pretendía civilizar y pacificar a través de diversas constituciones políticas, -vigentes o no-, y esto se refuerza con la interpretación de Emilio O. Rabasa:

> *Desde 1821, en que se consolidó la independencia mexicana, hasta 1917, en que se promulgó la ley fundamental vigente, se reunieron en México, además de otros que no cumplieron su fin, ocho congresos constituyentes: el de 1824, convocado dos veces; el ordinario de 1835, transformado en constituyente; el ordinario de 1839, también revestido en ese carácter; el de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el extraordinario de 1846; y los de 1856 y 1916. Estas asambleas produjeron actas –constitutivas o de reformas-, diversos proyectos de Constitución y votos particulares de sus miembros.*
>
> (Rabasa, 2008: 2-3) [135]

En lo que respecta al tema de investigación, en la referida Constitución Política de 1857 en cuanto al sistema presidencial, éste teóricamente se depositó en una sola persona llamado “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” (Art. 75); donde originalmente se eliminó la figura de Vicepresidente; y permitía la reelección indefinida del presidente de la República.

Es así como podríamos afirmar de manera genérica que la transición hacia el liberalismo se produjo por una serie de leyes la Ley Juárez (Administración de Justicia), la Ley Lerdo (Desamortización de Bienes), la Ley Iglesias (Observaciones Parroquiales) y la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil, entre las más representativas. En términos generales, estas generaciones de liberales impusieron su proyecto de modernidad política a través de la normatividad secundaria, y su culminación fue la propia Constitución Política de 1857, en la cual el Estado se convertiría en el centro de la vida política y social en México.

Por otra parte, con la eliminación constitucional del Senado de la República se construyó la narrativa política de la época, la cual afirmaba que dicho órgano legislativo

[135] Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.

provocaba parálisis institucional e ingobernabilidad, en donde, por ejemplo, se encuentra la opinión del constituyente Ignacio Ramírez "El Nigromante", referido por el historiador José Antonio Crespo, en donde aquel afirmó lo siguiente:

> *La idea del Senado debe desecharse a ciegas como contraria a la democracia. ¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras no ha de hacerlo una sola?. Si la segunda ha de ser apoyo a la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo (...). Basta que las dos estén encargadas de una misma cosa para que se perjudiquen mutuamente y quieran arrebatarse sus laureles.*
>
> (Crespo, 2006: 63) [136]

Ante el nuevo diseño constitucional vino una fuerte reacción regional en los estados de: Puebla, Cd. de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, con el grito insurrecto de "religión y fueros", postura claramente contraria a las propuestas de Benito Juárez y Sebastián Lerdo, cuya oposición se fue organizando hasta diseñar el Plan de Tacubaya de Félix Zuloaga que proponía la abolición de la Constitución de 1857, hecho político al que se sumó el presidente Ignacio Comonfort, quien paradójicamente amparado por la Carta Magna liberal fue expulsado del poder político por un golpe de Estado. En esa coyuntura política histórica, Emilio O. Rabasa narra la siguiente anécdota que vale la pena citarla, ya que refuerza la convicción jurídico-política de Benito Juárez García por la defensa de la Constitución Política de 1857:

> *El 14 de diciembre de ese año, Comonfort (electo presidente) comunica a Juárez (electo presidente de la Suprema Corte de Justicia) "...sus propósitos de dar un golpe de Estado contra el nuevo orden jurídico, a lo que éste contesta: te deseo muy buen éxito y muchas felicidades en el camino que vas a emprender; pero yo no te acompaño en él.*
>
> (Rabasa, 2006: 58) [137]

Es pertinente recordar que precisamente en el año de 1857, Benito Juárez García quien de manera inédita ostentó cinco representaciones gubernamentales: Gobernador del estado de Oaxaca, Ministro de Gobernación, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Vicepresidente y presidente interino de la República. Posteriormente, ya siendo presidente en su vocación federalista realizó un Manifiesto el 7 de julio de 1859 donde intentó definir la relación tributaria entre el gobierno federal y los estados de la

[136] Referido por Crespo, J. (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano.* México: Cuadernos de Metapolítica.

[137] Rabasa, E. (2006). *Historia de las constituciones mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.

república, reservando la recaudación de impuestos indirectos al gobierno federal y los impuestos directos a los estados; todo esto prefiguró la reforma fiscal de 1861.

En el periodo presidencial de 1861-1863, el presidente Juárez García de acuerdo a la situación sociopolítica del país, consideró que la Constitución de 1857 necesitaba ser reformada, entre las enmiendas que destacaron, se encontraban las siguientes: a) la reintegración del Senado; b) así como darle el derecho de votar y ser votados al Congreso a los miembros del clero; y c) a los empleados federales, ésta última se concretó hasta el año de 1867. Reconociendo lo anterior, justamente la opinión de José Antonio Aguilar Rivera va en ese sentido:

> *En la Constitución de 1857 el equilibrio entre poderes había sido roto en dos sentidos:*
> 1. *El peso relativo de los departamentos había sido alterado, ya que la supresión del Senado aumentó el poder del Legislativo y dejó sin representación a los estados en la cámara única.*
> 2. *El equilibrio entendido, no como igual peso relativo, sino como estabilidad fue trastocado. Aquí "equilibrio" quiere decir que cuando ocurre una transgresión, el sistema tiende a restaurar la situación anterior, lo que en teoría de juegos se conoce como "equilibrio Nash".*
>
> (Aguilar, 2002: 27) [138]

En 1858 México tuvo un gobierno bicéfalo territorial e ideológicamente, por una parte, el liberal encabezado por Benito Juárez en el interior del país, y por la otra, el conservador con Félix Zuloaga en la capital, con este hecho se asiste al proceso histórico definido como la *Reforma*, la cual estuvo departiendo con la Guerra de los Tres Años. No es sino hacia el año de 1861, que el movimiento revolucionario triunfó momentáneamente, sin embargo, la discordia política se mantuvo entre los conservadores y los liberales, ambos grupos políticos siempre buscaron la legitimidad de los gobiernos extranjeros, en el caso de los liberales fueron apoyados por Estados Unidos, Prusia e Inglaterra; y para los conservadores en una primera fase de la ayuda provino de España y posteriormente por Francia. De este enfrentamiento, Benito Juárez García afirmó:

> *La reacción, cuya máxima es que los motines militares sean, y no la ley, los que pongan y quiten a las autoridades cuando les plazca. Por eso desde el año de 28 hasta el de 37 se estuvieron removiendo los gobernadores cada año o cada seis meses, porque elevados al poder por los motines no podrían alegar un título legítimo para contrariar a los que se pronunciaban contra ellos. Por eso, la reacción, consecuente con su máxima ha sostenido su Plan de Tacubaya con tal*

[138] Aguilar Rivera, J. (2002). "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.) Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: CIDE/Taurus.

obstinación, que no pudiendo luchar contra la fuerza nacional, ha apelado al auxilio extranjero para llevar a cabo su idea de imponer su voluntad a la nación, y por eso los franceses, sus auxiliares, desconocen el gobierno en México contra la voluntad de la mayoría del pueblo mexicano. ¿Cómo, pues, nosotros, que hace seis años estamos luchando contra esa máxima disolvente y antisocial, habíamos de cantar ahora palinodia; santificando el motín del puerto de Matamoros, que a mano armada nulifica una ley y destruye a un gobernante legítimo?

(Henestrosa, 2006: 30-31) [139]

De acuerdo al diseño institucional sobre la presidencia de la República, todo aquel que se convertía en presidente, únicamente era sustituido por el Congreso; los golpes de Estado que conllevan las armas; o por la muerte, allí están los casos de Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez García, Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz, éste último se inconformó en 1871 por el resultado electoral de la elección presidencial en el cual resultó nuevamente electo Benito Juárez García por 108 votos, 5 de Lerdo y 3 de Díaz, éste fue quien convocó a la rebelión de "La Noria" que pretendió la anulación de las elecciones presidenciales y del Congreso, acción que duró hasta el año de 1872 con resultados fallidos.

2.2.2.1 La discordia política posterior a la Constitución Política de 1857

Durante la presidencia de la República de Benito Juárez García[140] que tuvo la característica de haber sido "itinerante", ya que se asentó en diversos estados del país, tales como Guanajuato, Guadalajara, Colima, Veracruz y México. Su lucha fue en contra de los conservadores, éstos apoyados por los grupos de presión como el Clero y el Ejército. La disputa entre los constitucionalistas juaristas con los conservadores llegó hasta el intento de instaurar en 1864 el Segundo Imperio Mexicano, en esta ocasión en la

[139] Referido por Henestrosa, A. (2006). *Benito Juárez, Flor y látigo, ideario político*. México: Porrúa.

[140] De acuerdo a su biografía, se tiene conocimiento que a la edad de 23 años fue Teniente de las Milicias Cívicas del Estado de Oaxaca; regidor a los 25 años; diputado local a los 27 años; Magistrado interino del Supremo Tribunal de Justicia a los 28 años; Juez de Primera Instancia a los 35 años; Secretario General de Gobierno a las 35 años; Fiscal segundo del Supremo Tribunal de Oaxaca a los 38 años; diputado a la Asamblea Departamental a los 39 años; Presidente (Regente) del Supremo Tribunal de Justicia a los 39 años; Representante por Oaxaca para reformar la Constitución de 1824 a los 40 años; Gobernador interino de Oaxaca a los 41 años; Gobernador Constitucional a los 42 años; Representante de Oaxaca en el consejo emanado del Plan de Ayutla a los 49 años; Ministro de Justicia, Instrucción y Negocios Eclesiásticos a los 49 años; Gobernador de Oaxaca a los 50 años; Ministro de Gobernación a los 51 años; Presidente de la Suprema Corte de Justicia y Vicepresidente de la República a los 51 años; Presidente interino a los 51 años en 1857; y Presidente Constitucional de los 56 años en 1861 y hasta los 65 cuando muere en 1872; toda esa experiencia política la aplicó en el plano nacional, haciendo gala de su pragmatismo jurídico, cuya inspiración y su fuente de legitimación fue la Constitución de 1857; como político práctico cambiaba de escenarios, así como reemplazaba sus alianzas o incluso se replegaba, todo ello para ganar políticamente.

personalidad de Maximiliano de Austria, quien fue un liberal puro que rechazó las exigencias del papa Pío IX para restablecer los derechos y privilegios de la Iglesia y declarar el catolicismo como religión de Estado. Además, en su gobierno temporal le dio continuidad a la codificación civil que había propuesto el gobierno republicano; de igual manera al Código de Comercio de herencia santannista; inclusive dio impulso a la creación del ferrocarril México-Veracruz, entre las acciones imperiales más importantes; hechos qué por supuesto confundieron a los conservadores mexicanos, que su visión política era iliberal.

Nuevamente la geopolítica beneficia y oxigena la vida pública de México; primero, porque termina la Guerra Civil en los Estados Unidos de Norteamérica en 1865; y en Europa nace el Imperio Alemán, quien desplaza a Francia del centro de Europa; es en ese momento que el gobierno norteamericano le informa a Europa que retomaría la Doctrina Monroe, y que no toleraría ocupación ni influencia directa de algún país europeo; petición que es cumplida con la salida de las tropas francesas en 1866 de México; y como consecuencia lógica en menos de un año para que terminará fusilado el Emperador Maximiliano en 1867. Hechos políticos internacionales que paradójicamente fortalecieron la presidencia de la República de Benito Juárez García; para reforzar esta interpretación, es pertinente citar al profesor Emérito Brian Hamnett de la Universidad de Essex:

> *Juárez tenía una marcada tendencia a ver los problemas políticos en términos legales. Desde su punto de vista, el México independiente había carecido de una estructura legal que lo definiera. No obstante, como político práctico, Juárez también estaba preparado para usar métodos legales en la obtención de sus metas políticas. Juárez y su cercano aliado político, Sebastián Lerdo de Tejada, no tuvieron ningún escrúpulo en usar la Constitución de 1857 y la ley para perseguir a sus adversarios políticos entre 1863 y 1870. Con tales métodos lograron destruir no sólo a sus oponentes liberales, como el general Jesús González Ortega, sino también al emperador Maximiliano de Habsburgo y a sus dos aliados conservadores, los generales Miguel Miramón y Tomás Mejía. Juárez manipuló la ley con el propósito de entrampar a sus rivales, a veces con consecuencias letales. Se decía que Juárez resultaba más peligroso con una ley en sus manos que empuñando una pistola.*
>
> (Hamnett, 2006: 178) [141]

[141] Hamnett, B. (2006). "Benito Juárez. Técnicas para permanecer en el poder". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

Quizá una acción gubernamental que pudo haber tenido graves consecuencias a Benito Juárez García hacia su presidencia de la República asentada en Veracruz en 1859, fue la firma del Tratado MacLean-Ocampo por el que se concedía a perpetuidad el derecho de tránsito a las tropas norteamericanas por los estados fronterizos del norte y por el Istmo de Tehuantepec a cambio de un préstamo por la cantidad de 2 millones de dólares; acción que sirvió para que su gobierno fuera reconocido por los Estados Unidos; empero, dicho empréstito no fue ratificado por el Senado de los Estados Unidos.

Para cerrar este apartado, considero pertinente argumentar a través del especialista Emilio Rabasa, sobre la eficacia jurídico-política de la Constitución de 1857, quien sintetiza de manera extraordinaria la vigencia de la referida Carta Magna, veamos:

> *No obstante lo notable y progresista de la Constitución de 1857, su existencia hasta la vigencia de su sucesora, la de 1917, fue turbulenta y contradictoria: La Guerra de los Tres Años, la invasión francesa, la República Restaurada de Juárez, la dictadura porfiriana y la Revolución de 1910 y 1914, la tomaron intermitentemente en su vigencia y especial en su aplicación.*
>
> *En los términos anteriores, la Constitución de 1857, la gran Constitución liberal que, como toda ley máxima, aspira prioritariamente a lograr la unidad del pueblo que va a regir, tuvo una agitada vida, conformada por revoluciones y dictaduras, rompimiento social y desunión nacional. Es muy posible que la cuestión religiosa fuera el elemento más perturbador que fraccionará al país.*
>
> (Rabasa, 2008: 77) [142]

2.3 El Porfiriato

2.3.1 La transición de un liberal a un Dictador: José de la Cruz Porfirio Díaz Mori

Esta etapa de la vida pública en México se le conoció como el “Porfiriato”, el cual duró treinta años, de 1876 a 1911. El actor político fundamental fue Porfirio Díaz de origen liberal desde que se sumó al Plan de Ayutla en 1854-1855, y cuya fama nacional se produjo porque él entrega la Ciudad de México a Benito Juárez en 1867, para dar inicio al periodo histórico conocido como la “República Restaurada”.

Dentro de la época del gobierno llamada “porfirista”, la cual se puede dividir en tres etapas: a) *la toma del poder y su consolidación* que va de 1876 a 1890; dicho

[142] Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas* (Segunda reimpresión). México: UNAM/IIJ.

momento político es interpretado por Javier Garciadiego, investigador del Colegio de México de la siguiente manera:

> *…que era imposible establecer un régimen plenamente democrático con una sociedad tan poco educada, sin tradición democrática y sin instituciones políticas pertinentes; en otro sentido, era imposible establecer un régimen cabalmente democrático sin una extendida clase media. Así, Díaz tuvo que cambiar el objetivo anterior, consistente en la concesión de algunas libertades y cierto grado de democracia, por uno más adecuado a una etapa previa e inevitable, en la que buscaría primero el orden y el progreso. Para lograr ese doble objetivo, puso en práctica una doble mecánica: centralizar la política y orquestar la conciliación. Para los renuentes habría represión.*
>
> (Garciadiego, 2010: 211-212)[143]

Siguiendo el hilo conductor referido, las otras dos etapas fueron: b) el llamado *auge* "porfirista" de 1890 a 1904; en la cual, frente a su falta de experiencia política y gubernamental, la sustituyó al gobernar con los "científicos" quienes en términos generales eran las educadas clases medias urbanas, entre los que destacaban los jurisconsultos, médicos, ingenieros, y en su mayoría eran ideológicamente liberales-positivistas o liberales-moderados. En ese grupo destacaron por su proyecto gubernamental en el plano económico, y su inclinación sobre la necesidad de la inversión extranjera, la exportación de productos naturales y el establecimiento de un sistema nacional de impuestos, -el cual se implementó en 1896-; y en lo político aceptaban la dictadura a la que calificaron como "benéfica"; y en el sistema educativo, la enseñanza tendría que ser "científica", cuya aspiración fue una ampliación de la cobertura gubernamental en esa rama.

Y la última fase del "porfirismo" que c) se le conoce como la *decadencia*, ésta inició en la reelección de 1904, cuando reinstala la Vicepresidencia, y el "hombre fuerte", Bernardo Reyes no es electo como candidato, sino que Porfirio Díaz se inclinó por Ramón Corral, allí empezaron los conflictos políticos internos, puesto que se dividió el grupo gobernante entre los "reyistas" en contra los "científicos", aunado a la crisis económica que se reflejó en el campo y en el sector industrial, ésta última con desenlaces gubernamentales autoritarios como las represiones en Cananea, Sonora y en Río Blanco, Veracruz en 1906 y 1907 respectivamente; a lo cual se le sumó la resistencia cívico-

[143] Garciadiego, J. (2010). "El Porfiriato (1876-1911)". En *Gisela Von Wobeser. Historia de México*. México: Presidencia/FCE/SEP.

política de los hermanos Flores Magón; y como corolario tendría el movimiento "antireeleccionista" en 1910.

Porfirio Díaz nunca se imaginó que la elección presidencial de 1910 tuviera repercusión alguna; confiado por dos hechos coyunturales: a) los "magonistas" estaban exiliados en los Estados Unidos, y b) Bernardo Reyes estaba "comisionado" en Europa. La diferencia en esta contienda electoral, fue que Porfirio Díaz de 80 años se enfrentó a un auténtico opositor de 37 años, quien hizo campaña y recorrió el país; por lo tanto, Francisco Indalecio Madero; manifestó otra concepción política, porque la perseverancia y al anhelo democrático se enfrentaron al fraude electoral, éste como la única salida política del Porfiriato; hecho político-electoral que contrastó cuando el Dictador dejó plasmado en la ya famosa entrevista que le dio al periodista norteamericano James Creelman en 1908, donde aseguraba elecciones libres.

No hay que olvidar que Porfirio Díaz continuo con la forma de hacer política que desarrolló años atrás Antonio López de Santa-Anna, a través de pronunciamientos militares, después de haber sido derrotado electoralmente por Benito Juárez en 1867 y 1871; de allí pasó al ámbito golpista en 1871-1872 cuando encabezó la rebelión fallida de "La Noria", posteriormente con la Rebelión de Tuxtepec en 1876 arribó a la máxima posición dentro del poder político en México: la presidencia de la República, paradójicamente después de diez años de buscarla infructuosamente, y cuatro años después de la muerte de Benito Juárez.

Como lo mencionamos líneas arriba Porfirio Díaz de origen liberal, y de ideología positivista. Mucho más pragmático que el otro expresidente oaxaqueño, Benito Juárez García; un hombre de poder rústico que utilizaba frases como "palo", "mátalos en caliente"[144], "ese gallo quiere mais"[145] (sic); quizá esa cultura política patrimonialista, clientelar, de complicidades, e impune ya llevaba en el país cerca de 150 años; por lo que este lenguaje político fue analizado por el profesor Paul Garner de la Universidad de Leeds, quien opinó lo siguiente:

---

[144] En junio de 1879, "la masacre de Veracruz" poco difundida en la prensa de la época, fue lo que inspiró esa frase, y se adaptó como el método favorito para tratar a la disidencia política en el Porfiriato.

[145] El desprecio que Porfirio Díaz le profesaba a los intelectuales y hombres de letras les llamaba el "profundismo", y para tener sin criticarlo los tenía cobrando en la nómina del Estado, por eso cuenta la historia que el Dictador escuchó una opinión que no entendió pronunció la frase "ese gallo quiere mais".

Estas metáforas no carecen totalmente de mérito o de poder explicativo. Existe una gran cantidad de ejemplos en el porfiriato acerca de la utilización de las influencias políticas, el clientelismo, el favoritismo y los sobornos en la asignación de puestos en la creciente burocracia estatal o federal, de contratos con el gobierno, de ofertas para obtener el lucrativo cargo de ser intermediario entre los empresarios extranjeros y el mercado local, y designaciones para puestos políticos, fueran de elección popular o no. A pesar de las pruebas de lo afirmado no son difíciles de encontrar y seguramente no más que en cualquier otro periodo de la historia de México, deben usarse con cuidado.

(Garner, 2006: 277) [146]

Porfirio Díaz, sufrió una metamorfosis política a lo largo de los años en la presidencia, si bien privilegió el "orden y progreso", enalteciendo su frase "poca política y mucha administración", esta frase que permeo en la vida pública en el país hasta la Revolución Mexicana; la analizó Javier Garciadiego de la siguiente forma:

Este lema suele ser malentendido. En realidad se refiere a tres condiciones propias de aquellos años intermedios del Porfiriato. Primero que todo, no es que se hiciera poca política, sino que la política la hacía un grupo muy pequeño. Segundo, que a diferencia de lo sucedido en todos los decenios anteriores del siglo XIX, durante los años del auge porfiriano hubo muy poca oposición desde bandos contrarios al gobierno, como también fueron pocos los conflictos graves dentro del grupo gobernante. Por último, la frase "poca política" también alude a que Díaz estaba convencido de que la actividad política sólo entorpecía la marcha del país, por lo que redujo al mínimo toda forma de actividad política, como las contiendas electorales, los debates parlamentarios y las pugnas ideológicas en la prensa.

(Garciadiego, 2010: 214) [147]

De lo narrado anteriormente, y como parte de su cultura política mexicana se cuenta una historia sobre su forma de pensar del gobernante Porfirio Díaz, según Francisco Bulnes; opinión reproducida por Paul Garner, veamos:

Bulnes aseguraba que en una ocasión escuchó a Díaz hablar sobre las verdaderas motivaciones y características de sus compatriotas en 1884, antes de iniciar su segundo periodo presidencial:

Los mexicanos están contentos con comer desordenadamente antojitos, levantarse tarde, ser empleados públicos con padrinos de influencia, asistir a su trabajo sin puntualidad, enfermarse con frecuencia y obtener licencias con goce de sueldo, no faltar a las corridas de toros, divertirse sin cesar, tener la decoración de las instituciones mejor que las instituciones sin decoración,

[146] Garner, P. (2006). "Porfirio Díaz". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911).* México: INEHRM.
[147] Garciadiego, J. (2010). "El Porfiriato (1876-1911)". En *Gisela Von Wobeser. Historia de México.* México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

casarse muy jóvenes y tener hijos a pasto, gastar más de lo que ganan y endrogarse con los usureros para hacer posadas y fiestas onomásticas. Los padres de familia que tienen muchos hijos son los más fieles servidores del gobierno, por miedo a su miseria; a eso es a lo que tienen miedo los mexicanos de las clases directivas, a la miseria, no a la opresión, no al servilismo, no a la tiranía; a la falta de pan, de casa y de vestido, y a la dura necesidad de no comer o sacrificar su pereza.

(Garner, 2006: 279) [148]

Continuando con la idea anterior, Porfirio Díaz para consolidar su Dictadura, reformó el artículo 78 de la Constitución Política en 1887 para posibilitar la reelección para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si hubiesen transcurrido cuatro años. Finalmente, en 1890, nuevamente reformó la Constitución para admitir la reelección indefinida. Por supuesto que se celebraban elecciones periódicas sin competencia con resultados incuestionables, siempre se alteraban los resultados en los 227 distritos electorales federales; inclusive se permitió la reelección en el Congreso, el cual era ya un poder gerontocrático; era como un "museo de historia natural", según la ironía de Don Daniel Cosío Villegas. Debido a la historia política personal de Porfirio Díaz, éste desprecio la vida electoral y legislativa, porque siendo diputado federal en 1874, asistió una sola vez al Congreso, y fue ridiculizado por sus pares porque se le dificultó articular un discurso político.

En el siglo XX, en la transición de la Dictadura porfirista hacia el incipiente régimen de la Revolución Mexicana, ésta no estuvo exento de complicaciones para definir el tipo de régimen político que se establecería con el paso de los años. Es pertinente mencionar que existieron pensadores que defendieron a la Dictadura como la única forma de régimen político necesario para el país, como fue el caso de Emilio Rabasa, quien afirmó:

La dictadura desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía, y a semejanza de los señores feudales, dormía, para defenderla, con la armadura puesta y apercibido el caballo de combate.

(Rabasa, 2006: 293) [149]

---

[148] Garner, P. (2006): "Porfirio Díaz". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

[149] Rabasa, E. (2006). *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*. México: Cámara de Diputados.

Dentro de esa misma línea de interpretación estuvo Andrés Molina Enríquez, quien escribió en 1909 lo siguiente:

> *La forma de gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta… de unidades, tribus, pueblos y grupos, que… presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia.*
>
> (Molina, 1983: 434) [150]

En otro orden de ideas, el ideólogo más importante en el periodo que comprendió la Revolución y quizá hasta la gestación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, Luis Cabrera sintetizó la crisis del Porfiriato, a través de lo que denominó "las causas del conflicto":

> *El caciquismo, o sea, "la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias…"*
> *El peonismo, es decir, "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero…"*
> *El fabriquismo, esto es "la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril…"*
> *El hacendismo, o sea "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña…" que produce "la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande".*
> *El cientificismo, es decir, "el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños…"*
> *El extranjerismo, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales…"*
>
> (Cabrera, 1975: 958) [151]

2.4 La disfuncionalidad del presidencialismo en el siglo XIX, visto desde el Nuevo Institucionalismo Histórico

La primera hipótesis de la presente investigación es sobre, la disfuncionalidad del presidencialismo decimonónico en México; a lo largo del segundo capítulo observamos el errático diseño institucional que tuvo el poder ejecutivo en esa centuria, ya que estaba supeditado al poder legislativo en la primera Constitución Política de 1824, dado que la elección dependía de una votación indirecta, puesto que era electo por las legislaturas de

---

[150] Molina Enríquez, A. (1983). *Los grandes problemas nacionales*. México: ERA.
[151] Cabrera, L. (1975). "La situación de México antes de 1910", *Obras completas, t. III, Obra política*. México: Ediciones Oasis.

los estados y calificada por la Cámara de Diputados, además se funcionaba como colegio electoral, cuyo significado político es que era quien calificaba la elección presidencial, aunado a la dependencia anterior, se introdujo la figura de Vicepresidente, quien era el perdedor de la contienda presidencial interna; por lo tanto se puede afirmar que el poder político lo tuvo el Congreso de la Unión sobre el presidente, por ejemplo, cualquiera de las cámaras lo podían acusar de los delitos de traición contra la independencia nacional o por cohecho, soborno, por impedir las elecciones o que ejercieran sus funciones el Congreso de la Unión y de allí provenía la destitución presidencial.

Lo que podríamos afirmar derivado de la Constitución de 1824 fue su consideración hacia al Poder Legislativo, como el **jugador con veto colectivo institucional** mucho más fuerte que el presidente de la República, aún no se puede hablar de un conjunto ganador del statu quo (W(SQ)) porque apenas estaba naciendo México como país, y se estaba ante una situación de Nation Building.

En el caso del poder judicial en México que residía en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los jueces de distrito, lo primeros fueron electos por las Legislaturas locales por mayoría de votos; en lo que respecta a la función de la Corte no era interpretar la ley, sino que se dedicaba únicamente a la aplicación gramatical de la ley. Dado lo anterior en México no existió una división de poderes como en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que estos últimos consideraron un órgano, una función y, de allí su división de poderes; a diferencia de México, que aquí el poder lo concentró el legislativo, adelgazando a los poderes ejecutivo y judicial.

La debilidad estructural del poder ejecutivo continúo hasta 1835, cuando se vieron en la necesidad de crear la figura del “Supremo Poder Conservador”, éste inspirado en los escritos de Benjamin Constant y, el “Consejo de Gobierno”, sendas figuras limitaban aún más el poder político del propio presidente de la República, además del persistente control que ya ejercía el poder legislativo federal y los congresos locales, por lo que la institución presidencial tuvo limitaciones en sus funciones en los sentidos vertical y horizontal.

Ya en la segunda Constitución Política vigente, -la de 1857-, si bien se suprimió la Vicepresidencia, así como también el Senado de la República, inclusive se introdujo la

reelección presidencial; dichas medidas pretendieron liberar al presidente de los excesivos controles a los que estuvo sujeto durante la primera mitad del siglo XIX. Empero, el presidente Benito Juárez si bien contaba con una Constitución Política más favorable, los factores exógenos y endógenos, como la situación geopolítica y la discordia nacional que llegó hasta la instalación del segundo Imperio no le permitieron ejercer plenamente las funciones de presidente en un ámbito de normalidad jurídica y, toda esta crisis política desembocó en la Dictadura. Empero, recordemos que desde la Corte Suprema de Justicia se convirtió en presidente de la República, a quien se le podría definir como un **jugador con veto institucional individual**, ello porque desde su posición no vetó pero tampoco acompañó al presidente Comonfort para concretar una asonada militar y desconocer la Constitución de 1857; además de su carrera judicial y política en donde supo aglutinar a un grupo político de liberales para tratar de imponer una modelo racional en la política mexicana a través de lo que se le denominó la “República Restaurada”, que fue una especie de modernidad política en el México del siglo XIX.

Es así que se puede resumir que las constituciones en el siglo XIX limitaron las facultades legislativas del presidente de la República, así como las facultades no legislativas fueron nulas, y su disfuncionalidad institucionalidad residió en la supeditación de la figura presidencial al poder legislativo, y a otros poderes plasmados en la Constitución. Con todo esto corroboramos nuestra primera hipótesis sobre la disfuncionalidad del presidencialismo mexicano, ello se debió al inadecuado diseño institucional.

Resumiendo, la primera mitad del siglo XIX, la disfuncionalidad institucional del poder ejecutivo tuvo dos entramados que lo hicieron profundamente débil: a) el presidente era electo por el poder legislativo, y b) existió la figura de Vicepresidente que en principio no iba en fórmula, sino que también era designado por el poder legislativo al que obtuviera la segunda votación en la elección. Por lo que respecta a la segunda mitad de aquel siglo, se trató de fortalecer al poder ejecutivo al eliminar la Vicepresidencia, y a la cámara de senadores, para reducir el poder de los estados además introdujeron la reelección para intentar empoderar al presidente de la República; sin embargo, tampoco funcionó ese intento de rediseño en la institución presidencial; porque dejaron sola a la **Cámara de Diputados** como el único **jugador con veto institucional colectivo**, la cual

se hizo hegemónica, a lo que hay que sumar el desastre que fue la reelección sobre el poder ejecutivo; de lo cual derivó una crítica del historiador Héctor Aguilar Camín:

> *… Bajo los ropajes republicanos, esos hábitos siguieron construyendo instancias protomonárquicas, placebos del Rey ausente. La figura decimonónica sustituta de aquella pasión antigua fue, en la primera mitad del siglo XIX, el Caudillo; en la segunda, el Señor Presidente.*
>
> *Aunque muy restringido en sus facultades por la constitución de 1857, el presidencialismo tuvo, desde sus orígenes, la curiosa necesidad histórica de ejercerse por encima de las atribuciones legales y de prolongarse en el tiempo, tanto como en la persona. Sucedió así con Benito Juárez quien, a salto de mata y en medio de guerras civiles, retuvo la investidura presidencial quince años, desde 1857 en que la asumió como sustituto, hasta el día de su muerte, en 1872, en que lo sacó de la silla una antigua angina de pecho. Sucedió luego con Porfirio Díaz quien, luego de asaltar el poder con una rebelión triunfante, clásica de su siglo (1876), construyó en su entorno un sistema político pactado, corporativo y clientelar, mucho más parecido al régimen novohispano que a la institucionalidad democrática y representativa de la república triunfante.*
>
> (Aguilar, 2008: 125) [152]

Escribir desde el NIH sobre el siglo XIX es complejo pero trataremos de ajustar algunas herramientas teóricas para abordar esa época histórica, por ejemplo, en el caso de la influencia de **las ideas políticas en la Independencia y en la Reforma; es decir, en sendas constituciones que estuvieron vigentes 1824 y 1857**, se basaron en el debate europeo, pero el que influyó mayormente fue el debate norteamericano, por ejemplo con la Doctrina Monroe se definió que el sistema o forma de gobierno sería el presidencial en América Latina, si bien la geopolítica influyó en este apartado, este hecho político no se excluye de ser equiparable a un isomorfismo coercitivo a través de dicha Doctrina. Este sería el primer nivel de análisis, respondiendo afirmativamente, que sí efectivamente las ideas políticas influyeron en el devenir histórico de México.

El segundo elemento es que no hubo arreglo institucional, porque la respuesta a ambas cartas magnas del siglo XIX fue la misma, se antepuso una cultura de la ilegalidad sobre la constitucionalidad decimonónica, inclusive se recurrió a la violencia para arribar y permanecer en el poder, allí están los casos de Santa Anna y Porfirio Díaz[153], que entre los dos gobernaron 26 años bajo la dictadura, más 15 años de gobierno de Benito Juárez, en donde no hubo elecciones de por medio, -es decir 41 años entre dictadores y una

---

[152] Aguilar Camín, H. (2008). *La invención de México*. México: Planeta.
[153] En el siglo XIX gobernó veinte años, y en el siglo XX los otros diez años de gobierno.

presidencia de características extraordinarias-, ya sea por la guerra civil o por las invasiones de potencias extranjeras. Incluso, al transitar del periodo novohispano hacia el Imperio Mexicano con Agustín de Iturbide. En términos contemporáneos, de acuerdo a la concepción de Giovanni Sartori, no hubo una "ingeniería constitucional", veamos cual es la interpretación del politólogo italiano:

> *… ¿por qué digo ingeniería constitucional en lugar de la expresión estándar, que sería hechura de la Constitución? La razón es que hay significativas diferencias entre mi enfoque y el tradicional. Tal como yo lo entiendo, las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también aportan la ingeniería del comportamiento, digámoslo así. Esto es, que no concibo a las constituciones meramente como documentos legales, caracterizados por mandatos y prohibiciones; también, y especialmente, las concibo como estructuras de incentivos, de recompensas y reprimendas.*
>
> (Sartori, 2016: 11)[154]

Finalmente, en el siglo XIX se podría afirmar que **no se articularon coaliciones políticas nacionales**, porque los bandos estaban muy enfrentados entre centralistas contra federalistas, y liberales contra conservadores, por lo que privó la constante discordia política, así como la pulsión sobre la destrucción de la incipiente institucionalidad política, que, si bien era precaria, era la más afectada en la lucha política intestina. Hay que reconocer que en mucho la coyuntura geopolítica ayudó a los diversos bandos políticos, como lo fue la crisis en España a principios de siglo, a los independentistas; así como también el rol de país hegemónico que fue construyendo los Estados Unidos de América a los liberales de la época de la Reforma en México.

[154] Sartori, G. (2016). *Límites de la ingeniería constitucional*, Conferencias Magistrales, Tema Democracia Núm. 9. México: INE.

CAPÍTULO III
LA GESTACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN EL SIGLO XX
3.1 La Revolución Mexicana

La maduración del movimiento político maderista tardó casi seis años, el cual empezó de manera regional, con la "matria"[155] y su impactó llegó hasta la creación del Partido Nacional Antireeleccionista, que fue el instituto con el que compitió Francisco I. Francisco I. Madero para la presidencia de la República en 1910; empero, con el fraude electoral la indignación social se convirtió en violencia política nacional, desde el 20 de noviembre de aquel año a través del Plan de San Luis y hasta mayo de 1911. Ante la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia, quien asume el cargo de manera interina fue Francisco León de la Barra, exsecretario de Relaciones Exteriores, quien tenía tres tareas inmediatas: 1.- convocar y organizar nuevas elecciones presidenciales; 2.- desmovilizar a los rebeldes; y, c) legitimar la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia de la República.

Es pertinente comentar que dentro de la estrategia política de Francisco I. Madero fue impulsar una nueva clase política nacional y regional, particularmente con los excluidos del Porfiriato y las nuevas clases medias disidentes; esto se observó dentro de los quince meses de su gobernó, al reflejarlo en la conformación de su gabinete, así como también en la mayoría de los gobernadores; lo que paradójicamente no cambió fue a los mandos del Ejército y a todo el aparato de seguridad, ésta inacción gubernamental fue su debilidad política. Paradójicamente, el actor político que tuvo la enorme capacidad para destruir al Porfiriato, fue incapaz de construir un nuevo sistema político. Siguiendo este punto de vista, se encuentra Javier Garciadiego, quien afirmó lo siguiente:

> *Es indiscutible que con Madero se constituyó una nueva clase política a partir de los marginados del aparato político porfiriano. Los nuevos políticos representaban a otra generación y, sobre todo, tenían orígenes sociales muy distintos a los de sus predecesores. Tómese como ejemplo el estado de Chihuahua, primero gobernado por algún miembro del oligárquico clan de los Terrazas y luego por Abraham González, enemigo suyo. Agréguese el ejemplo de Morelos, gobernado en las postrimerías del porfiriato por el hacendado Pablo Rincón Gallardo, pero desplazado por miembros de la clase media local a mediados de*

[155] Según el historiador González y González, Luis, al desarrollar su teoría de las microhistorias, la "matria" la define no sólo como la parte femenina, sino que en este caso son los estados, las regiones las que definen ciertos cambios que llegan a impactar en el plano nacional, como en este caso fue el norte del país, es decir, la revolución nos vino del norte.

1911. Aunque debe aceptarse que hubo varios casos de continuidad en los equipos gobernantes, como por ejemplo el mismo Madero, miembro de la elite porfirista o José María Maytorena, líder del antireeleccionismo en Sonora y perteneciente a la oligarquía local, lo cierto es que fueron más los cambios que las supervivencias.

(Garciadiego, 2006: 11-12) [156]

Como el movimiento revolucionario en México se regionalizó, por ejemplo, Emiliano Zapata estaba asentado en el estado de Morelos con la reivindicación agraria; aquel enfrentó la Ley de Terrenos Baldíos que había destruido comunidades. Por otra parte, José Doroteo Arango Arámbula, mejor conocido como "Francisco Villa" en el norte del país con una actividad mucho más militar que ideológica, quien apoyó originalmente a Francisco I. Madero. En el caso del zapatismo, éste con su Plan de Ayala, centró la discusión del momento al plantear el desconocimiento de Francisco I. Madero por no respetar el "Plan de San Luis", la aportación del zapatismo fue introducir en la agenda nacional el tema agrario como uno de los asuntos programáticos de la propia Revolución Mexicana.

Es relevante la presidencia de Francisco I. Madero en materia política, porque respetó la libertad de expresión de la prensa porfirista, a pesar de su característica "golpista"; no tuvo injerencia en el poder judicial y el legislativo; ni del centro hacia las regiones; se respetó el voto e impulsó la No Reelección en cualquier nivel de representación popular; así como la libertad de asociación, y dio paso a la elección libre y directa para la conformación del congreso mexicano en 1912 entre las más destacables; por supuesto su forma democrática de gobernar le trajo consecuencias con la autoritaria elite política, esto según lo sostiene el investigador de la UNAM, Álvaro Matute:

En relación con la oposición militar, los movimientos armados contra Madero fueron varios y de distinta consideración. Primero, un grupo de anarquistas, seguidores del precursor Ricardo Flores Magón, invadió el Distrito Norte de Baja California en lo que se conoce como "expedición filibustera", la cual fue derrotada relativamente rápido. Lo mismo sucedió con la encabezada por el general Bernardo Reyes, cuya intención era restaurar el régimen caído. Reyes fue hecho prisionero y conducido a la capital. El otrora revolucionario Pascual Orozco se puso al frente del que sin duda fue el más difícil conjunto enemigo del gobierno maderista. Tras varios meses de lucha, con algunos resultados desastrosos para el ejército, pudo ser derrotado por el general Victoriano Huerta, entonces fiel a Madero. Por último, el también general Félix Díaz, sobrino de

---

[156] Garciadiego, J. (2006). "Presidencia de Madero: fracaso de una democracia liberal". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Porfirio Díaz, organizó su propia rebelión en el estado de Veracruz, donde fue combatido, hecho prisionero y, al igual que el general Reyes, trasladado a la ciudad de México.

(Matute, 2010: 229) [157]

Empero, en la parte social, particularmente con el gabinete del presidente Francisco I. Madero, tampoco tuvo un resultado que satisfizo a los otros revolucionarios de la época, pero sobre todo con la sociedad mexicana; por ejemplo, el investigador Javier Garciadiego realizó una reflexión sobre el gabinete maderista:

El diverso origen socioeconómico de sus integrantes y las dificultades políticas y legislativas que padeció el gobierno maderista repercutieron en el destino final de su política social, en especial en las áreas más álgidas y polémicas: la agraria y la obrera. Por lo que se refiere a su política agraria, debe recordarse que Madero pertenecía a una familia con extensas propiedades agrícolas en el noreste del país. Sin embargo, dada la poca densidad de población, el pequeño número de comunidades campesinas y la abundancia de tierras, en esa región el problema agrario no era grave. De ideología liberal, Madero era partidario de la propiedad privada de la tierra, por lo que como presidente deseó construir un país de propietarios rurales, ya fueran grandes, medianos o pequeños, y nunca llegó a creer, igual que la Constitución de 1857 –entonces vigente- que la explotación de la tierra con base en los usos y costumbres de las antiguas comunidades campesinas fuera conveniente.

(Garciadiego, 2006: 15) [158]

Dentro de las críticas políticas que recibió Francisco I. Madero se encuentran la disolución del Partido Nacional Antireeleccionista para dar paso al Partido Constitucional Progresista, cuya narrativa de la extinción partidista fue que Porfirio Díaz ya no estaba en el gobierno, además de la prohibición de la reelección; empero, dentro de la formación de los nuevos partidos políticos, nacieron los siguientes: el Partido Evolucionista, el Partido Liberal, el Partido Católico Nacional, todos estos conformaron la nueva Cámara de Diputados, más el Partido Nacional Antireeleccionista en manos de Francisco Vázquez Gómez; cabe señalar que en el nuevo congreso convivieron maderistas, porfiristas, reyistas, católicos, liberales; destacándose por ser una legislatura independiente del poder ejecutivo.

---

[157] Matute, A. (2010). “Los años revolucionarios (1910-1934)”. En *Gisela Von Wobeser. Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

[158] Garciadiego, J. (2006). “Presidencia de Madero: fracaso de una democracia liberal”. En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

El mayor problema que enfrentó el presidente Francisco I. Madero fue su relación con los Estados Unidos, ya que al adoptar la medida gubernamental de gravar la explotación del petróleo, decisión política que propició la injerencia de aquel país a través del Embajador Henry Lane Wilson, quien alentó a los "golpistas" Victoriano de la Huerta, Rodolfo Reyes y Félix Díaz para que derrocaran al presidente Francisco I. Madero, así como al Vicepresidente José María Pino Suárez, por medio del "Pacto de la Embajada o de La Ciudadela". Todo esto fue propiciado por la coyuntura nacional, donde la mayoría de los políticos del "viejo régimen", los diplomáticos, los empresarios, los intelectuales y los periodistas llegaron a la conclusión de que la renuncia del presidente Francisco I. Madero era la solución al problema del país. Además, el enfrentamiento entre poderes, como es este caso Ejecutivo versus Legislativo, para apoyar este argumento cito al investigador del CIDE, Rafael Rojas:

> *En la historiografía de la Revolución Mexicana es reconocida la función de la Cámara de Diputados y, sobre todo, la del Senado en la caída del gobierno de Francisco I. Madero, en febrero de 1913. Se sabe que en los primeros días de la Decena Trágica, una junta del Senado, en la que participaron León de la Barra, Emilio Rabasa, José Castellot y otros ocho senadores, intentó convencer a Francisco I. Madero y a José María Pino Suárez de renunciar "por el bien del país", después de haber pactado con Félix Díaz, Manuel Mondragón y los conjurados de la Ciudadela. Se sabe también que una importante facción de la Cámara de Diputados, encabezada por los miembros del Cuadrilátero (Querido Moheno, Nemesio García Naranjo, Francisco M. Olaguíbel y José María Lozano), negoció con Victoriano Huerta la aceptación de aquellas renuncias e intentó legitimar el orden de facto que se instauró el 19 de febrero de 1913.*
>
> (Rojas, 2002: 107)[159]

Al caer asesinados Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el primero terminó como un personaje mítico de la democracia mexicana, debido a su hazaña de terminar con el porfiriato; sin embargo, al analizar la complejidad para la instauración de la democracia después de la caída de la Dictadura, resultaba una tarea muy difícil debido a que la elite política no tenía raíces de una cultura democrática, de igual manera se podría decir lo mismo de la ciudadanía imaginaria, fue así que fue un momento corto e ilusorio en el país en donde la institución presidencial intentó una nuevo diseño ahora en y desde la democracia; sin embargo no tuvo un asidero constitucional y/o una ingeniería constitucional que acompañará a la nueva legitimidad democrática a pesar de hacer un recambio en la elite política, no fue suficiente para hacer eficiente su nuevo gobierno.

[159] Rojas, R. (2002). "La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

Frente al golpe de Estado de Victoriano Huerta, el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza organizó un Ejército que lo denominó "Constitucionalista" y de paso expidió el Plan de Guadalupe, al cual se sumaron los principales actores revolucionarios: Emiliano Zapata, Francisco Villa, Álvaro Obregón, entre los más importantes; nuevamente la parte geopolítica se impone en el país, puesto que el nuevo gobierno de los EUA aceptó el arribo al gobierno de Victoriano Huerta, observemos lo que reflexionó sobre este gobierno el investigador Álvaro Matute:

> *En la persecución a los opositores a su gobierno, destacó el asesinato del senador Belisario Domínguez y de los diputados Serapio Rendón, y Adolfo Gorrión, así como el encarcelamiento de los integrantes de la legislatura, con el fin de elegir otra que aprobara todas sus medidas. Huerta se enfrentó al problema de que a los pocos días de tomar el poder hubo cambio de gobierno en Estados Unidos. El nuevo presidente, Woodrow Wilson, no aprobó la manera mediante la cual Huerta había llegado al poder y no le otorgó reconocimiento diplomático. Más adelante, ya en 1914, un incidente en Tampico, donde fue atacado un barco de Estados Unidos, propició el desembarco de tropas de ese país en Veracruz. Así, el gobierno de Huerta tenía que atacar varios frentes: la intervención naval, el Ejército Constitucionalista, que avanzaba del norte al centro del país, y los zapatistas en el sur.*
>
> (Matute, 2010: 230) [160]

En esa misma línea de interpretación geopolítica del nuevo gobierno de los Estados Unidos, quienes enfrentaron a Victoriano Huerta, aquí es narrada de manera amplía por parte de la investigadora Josefina Mac Gregor:

> *El ascenso de Wilson a la presidencia de su país en los primeros días de marzo de 1913, a escasos días del golpe militar huertista, cambió la postura estadounidense con respecto al gobierno de Huerta, pues no estuvo de acuerdo con la intervención del embajador Lane Wilson en los sucesos mexicanos y menos aún con los procedimientos empleados para acceder al poder. Primero negó el reconocimiento al gobierno, amparado en una política de "espera vigilante" en torno a lo que ocurría en México; después, presionó a las potencias europeas para que no concedieran un empréstito a Huerta; más tarde levantó el embargo de armas, lo cual favoreció a los constitucionalistas, pues de este modo tenían un acceso más fácil a la frontera y a la compra de armas; finalmente, intervino militarmente en el puerto de Veracruz para evitar el desembarco de pertrechos. Esta acción condujo, a través de la mediación de diplomáticos de Argentina, Brasil y Chile (ABC), a las Conferencias de Niagara Falls en las cuales se acordó la renuncia de Victoriano Huerta. Éste la presentó el 15 de julio de 1914, dejando en su lugar a Francisco S. Carvajal. Pero la presión no había venido sólo del país vecino, Huerta se encontraba cercado por las fuerzas revolucionarias, tanto en el norte como en el sur.*

---

[160] Matute, A. (2010). "Los años revolucionarios (1910-1934)". En *Gisela Von Wobeser. Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

(Mac Gregor, 2006: 53) [161]

El golpista Victoriano Huerta canceló la vía política en el país; en donde claramente fue una regresión al siglo XIX el de acceder a la presidencia de la República por la vía de los golpes de Estado, durante su efímero paso por el poder ejecutivo federal es pertinente recordar que el 11 de octubre de 1913, según lo reproduce el investigador del CIDE, Ignacio Marván, la decisión de disolución del poder legislativo:

> *Al recibir una comunicación de la Cámara de Diputados, apremiante para el Ejecutivo e invasora de las facultades constitucionales de los otros poderes, mandé al señor secretario de Gobernación para que aquel cuerpo reconsiderase sus resoluciones. Todo fue en vano, y agotados los recursos de la prudencia y del orden, tuve que decidir la disolución del Cuerpo Legislativo.*
>
> (Marván, 2002: 130) [162]

Durante la segunda etapa de la Revolución Mexicana, la cual se le conocerá como la etapa "constitucionalista"; en la que se podría destacar la estrategia de los grupos políticos para encauzar las demandas de la referida revolución a través de una nuevas legalidades, específicamente se concentraron en la "juridificación del cambio"; por ejemplo, con las siguientes leyes: a) Ley del Municipio Libre y la del Divorcio del 25 de diciembre de 1914; b) la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual promovía la reforma agraria no en la vertiente maderista, sino en la zapatista, con la creación del ejido; c) la de Reformas al Código Civil del 29 de enero de 1915; y d) la Abolición de las Tiendas de Raya del 22 de junio de 1915.

3.2 La Constitución de 1917

3.2.1 Los antecedentes de la Constitución Política de 1917

Es pertinente recordar que ni Francisco I. Madero ni Venustiano Carranza pensaron en rediseñar institucionalmente al país, ya que su único objetivo era derrocar a Porfirio Díaz y a Victoriano Huerta, si bien intentaron cambiar las formas de hacer política, pero jamás se propusieron una nueva Constitución Política, ambos estaban de

---

[161] Mac Gregor, J. (2006). "Victoriano Huerta: un militar de carrera en la institución presidencial". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

[162] Marván, I. (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

acuerdo en darle continuidad y hacerle pequeños ajustes a la de 1857; inclusive Venustiano Carranza jamás imaginó que pudiera nacer una nueva Carta Magna en 1917.

Dentro del tema de la presente investigación, es pertinente citar un fragmento del discurso presidencial de Venustiano Carranza cuando convocó al nuevo Constituyente el 1° de diciembre de 1916, porque en esa parte del discurso toma partido por el presidencialismo al descalificar al parlamentarismo, veamos parte de su intervención:

> *Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.*
>
> *…*
>
> *Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del Gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.*
>
> *¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.*
>
> *…*
>
> *Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.*
>
> *Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales*
>
> (Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 2009: 267-268)[163]

Dentro de los debates parlamentarios para la aprobación de la nueva Constitución, y como respuesta al discurso del presidente Venustiano Carranza, donde descalificó al parlamentarismo; el 18 de enero de 1917, en un posicionamiento de pesos y contrapesos, el Diputado Pastrana Jaimes afirmó que:

---

[163] Véase Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917 (2009). México: Cámara de Diputados.

... hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro Poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las Cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores, queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un Poder fuerte, como se ha dicho, es un Poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un Poder absoluto es un Poder débil, porque es un Poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos...
(Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 2009: 437-438)[164]

Empero, la dificultad que enfrentó Venustiano Carranza en el plano político fue la complejidad para pacificar al país frente a la violencia generalizada, a lo que había que agregar los problemas económicos y financieros, más el conflicto internacional del no reconocimiento como país por parte de la comunidad mundial y, quizá definir una estrategia para darle otro rumbo al país con la creación de leyes de carácter social que mitigarán la situación de desigualdad nacional y regional, por eso la necesidad de discutir el texto constitucional hasta que estuviera "pacificado" el país; pero en términos técnicos México vivía una guerra civil; este momento histórico fue interpretado por el historiador Ignacio Marván Laborde, de la siguiente manera:

El problema fue más complejo. El periodo comprendido entre el 6 de febrero - cuando Carranza emitió la convocatoria para elegir los poderes federales y restablecer el orden constitucional - y septiembre de 1920 -cuando se realiza la elección de los poderes federales para el siguiente periodo– es un momento privilegiado, casi un laboratorio, en el que se puede observar con nitidez cuestiones tan importantes:

- *El funcionamiento de la nueva Constitución en una situación política real de la separación de dos poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.*
- *Las vinculaciones del sistema electoral tanto con la composición de la Cámara como con el comportamiento político de los legisladores.*
- *Los problemas del sistema presidencial de división de poderes, en relación con el objetivo revolucionario de gobierno fuerte para hacer la transformación social, y con la debilidad del Ejecutivo en el proceso de sucesión.*
- *Las contradicciones, limitaciones o huecos de la nueva Constitución.*

(Marván, 2002: 127-128) [165]

[164] Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917 (2009). México: Cámara de Diputados.
[165] Marván, I. (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván Gobernar sin mayoría, México 1867-1997.* México: Taurus/CIDE.

Se puede afirmar que triunfó la forma de gobierno presidencialista en la Constitución Política de 1917, que se le negaba la reelección y se suprimía la Vicepresidencia; ya no supliría al presidente los secretarios de despacho; sino que ahora designaría el Congreso de la Unión al presidente sustituto y/o interino; todo esto se plasmó en el artículo 80 de la carta magna que define esa forma de gobierno. Frente a la carencia de un orden institucional, la nueva ley suprema cubriría ese déficit. Una Constitución Política de contenido liberal y social, fue así como se transitó de una Constitución eminentemente liberal la de 1857 a una también liberal y social al mismo tiempo, esto último por el énfasis de los artículos 3, 27 y 123.

3.3 El Grupo "Sonora" en la construcción de la nación mexicana 1928-1934

Es pertinente mencionar que la disputa política en el país estaba en tres grupos políticos: a) el de Venustiano Carranza y Pablo González; b) el de Álvaro Obregón-Adolfo de la Huerta-Plutarco Elías Calles; y c) Francisco Villa. El primero fue eliminado y Pablo González se reacomodó en el grupo "Sonora", y la mayor disputa militar se produjo entre Álvaro Obregón[166] y Francisco Villa, el primero al derrotar al prestigiado General Villa, incrementó su fama, por lo tanto, su capacidad político-militar le posibilitó cambiar de las reglas del juego político, tal y como lo hizo al presentarse como el unificador, pacificador y organizador de la vida pública nacional.

La vida institucional en México no se frenó a pesar de las dificultades, nuevamente se presentó la sucesión presidencial, la cual era considerada como el hecho político disruptivo. Es así como en 1919; el General Álvaro Obregón se autoproclamaba candidato a la presidencia de la República para la elección de 1920, y se convirtió en el candidato del Partido Liberal Constitucionalista; retando al presidente Venustiano Carranza. Dicho sea de paso, en esta misma coyuntura política, el integrante del grupo "Sonora" el gobernador de aquel estado Adolfo de la Huerta entró en conflicto con el gobierno federal por un problema del dominio de las aguas del Río Sonora; aquel junto con Plutarco Elías

[166] Perdió su brazo derecho por una bomba en un enfrentamiento con Francisco Villa en la "Batalla de Celaya", combates que definieron a la Revolución Mexicana, porque las disputas fueron entre los ejércitos "Constitucionalistas" de Venustiano Carranza contra los de la "División del Norte" comandados por Francisco Villa, aunque Álvaro Obregón le ganó al mítico "Centauro del Norte", nunca le perdonó el haber quedado manco.

Calles elaboraron el Plan de "Agua Prieta" que desconocía al presidente Venustiano Carranza, éste fue derrotado y asesinado el 21 de mayo de 1920.

El interinato lo cubrió Adolfo de la Huerta que comprendió del 1° de junio al 30 de noviembre de 1920, en seis meses pudo desactivar políticamente a todos los grupos revolucionarios, como fueron: los zapatistas, los soberanistas oaxaqueños que depusieron sus armas, Manuel Peláez en la Huasteca, y Félix Díaz y Alberto Pineda en Chiapas y a Esteban Cantú en Baja California; y la negociación más sobresaliente fue con Francisco Villa, quien aceptó deponer las armas a cambio de la cesión de la hacienda "Canutillo". Inclusive, en esa apertura política nombró al intelectual José Vasconcelos como Rector de la Universidad Nacional de México.

En el caso de Álvaro Obregón, se le interpreta como el que desmilitarizó la disputa por el poder político, y así cambió la historia y las reglas de la política para acceder a la presidencia, veamos la opinión del profesor de la Universidad de San Francisco, Abdiel Oñate:

> *Con frecuencia se dice que los presidentes mexicanos han sido caudillos, es decir, hombres fuertes, que gobiernan sus tierras o sus regiones por medio de la fuerza armada, el carisma, el clientelismo y la política oportunista. Una mirada a la historia mexicana muestra que hay un buen número de personajes que llenan estos requisitos; sin embargo, lo que aquí argumentamos es que, después de 1920, Obregón cambia las reglas del ejercicio del poder autoritario en México. Una vez alcanzada la estabilidad política. Obregón altera el método tradicional para la captura del poder político. El* ***pronunciamiento****, la asonada militar, deja de ser el mecanismo utilizado por los caudillos para llegar al poder y es reemplazado por el juego político de las alianzas y la lucha, desde dentro del "partido oficial", por el control de las instituciones del Estado. Precisamente fue Obregón la última figura que llegó a la presidencia por medio del levantamiento armado.*
>
> (Oñate, 2006: 87) [167]

Álvaro Obregón consiguió en 1923 el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos hacia México como país, a partir de un largo proceso de negociación de la deuda de 500 millones de dólares contraída con aquel país, a través del secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta; que se produjo con el Tratado De la Huerta-Lamont en 1922, y la enmienda Pani que se concluyó en 1925; con sendos convenios se reanudaban los pagos por parte del gobierno mexicano y se accedía a 50 millones de dólares para la fundación

[167] Oñate, A. (2006). "Álvaro Obregón y la tradición autoritaria en la política mexicana, 1912-1928". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

del banco central de emisión, que era indispensable para la reconstrucción del sistema de crédito nacional.

Continuando con la línea de interpretación anterior, aquel hecho diplomático estaba cercano a la sucesión presidencial y que alteraba ese proceso político, porque el otro candidato era el secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, y como la decisión recayó en este último, por enésima vez se dividió el grupo gobernante y organizó una revuelta Adolfo de la Huerta, apoyada por los militares y políticos desplazados por el obregonismo. El mismo presidente Álvaro Obregón enfrentó personalmente la rebelión y los derrotó en mayo de 1924.

3.4 El Maximato

3.4.1 La presidencia de Plutarco Elías Calles

El presidente Plutarco Elías Calles enfrentó un tema social irresuelto del siglo pasado, como lo fue el tema de la relación Iglesia Católica-Estado Mexicano, en donde el dilema histórico fue: alianza o enfrentamiento; paradójicamente, el mismo presidente y su grupo gobernante eran muy radicales en cuanto a la separación de la Iglesia con el Estado, porque inclusive participaron en el conflicto armado de la "Guerra Cristera" que comprendió los años de 1926 a 1929; el cual arrancó con la aplicación del reglamento en materia religiosa, limitando el número de sacerdotes por habitante; así como también la restricción a ministros extranjeros; ante tales observaciones jurídicas, el Episcopado decide cerrar templos, cuyo impacto fue variable en el campo como en la ciudad, mientras que en el primero se produjo la insurgencia espontánea y se levantaron en armas, particularmente en el Bajío y en el Centro y Occidente del país, donde los voluntarios se les llamó "cristeros", a diferencia de las ciudades que se conformó la "Liga Defensora de la libertad Religiosa"; la respuesta no se hizo esperar por parte del gobierno mexicano, quien le encargó al secretario de Guerra, Joaquín Amaro que enfrentara a esos grupos y constituyó una columna al mando del potosino Saturnino Cedillo. Dentro de su rudeza en materia política se encuentra la destitución de diversos gobernadores, observemos la siguiente tabla:

Tabla 13. Gobernadores depuestos 1925-1927

	1925
Febrero	C. Hurtado (Colima)
Abril	Miguel Díaz (Nayarit) (cinco gobernadores de doce meses)
Julio	Porfirio González (Nuevo León)
Septiembre	Ismael Velasco (Morelos)
Octubre	Elizalde (Aguascalientes)
Noviembre	Onofre Jiménez (Oaxaca)
	A. Manrique (San Luis Potosí)
Diciembre	A. Castañeda (Zacatecas). Renuncia
	1926
Enero	Azpeitia (Aguascalientes)
Febrero	Rojas Hidalgo (Morelos)
Marzo	Zuno (Jalisco)
Mayo	Desaparición de poderes (Morelos)
Noviembre	Tirado (Puebla). Sometido al Gran Jurado
	Colunga (Guanajuato). Sometido al Gran Jurado.
Diciembre	Resiste
	1927
Enero	Nayarit
Marzo	Morelos
	Gobernador de Puebla consignado
Abril	Chihuahua
	Jalisco
Julio	Puebla
Septiembre	Veracruz
Octubre	Chiapas

Tomado de: Nacif, B. (2002). "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván, Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

Considero relevante, regresar a la apreciación de la investigadora Georgette José Valenzuela, quien define el periodo gubernamental de Plutarco Elías Calles de la siguiente manera:

> *En términos generales, podemos dividir el cuatrienio callista en las dos caras de la misma moneda, en los claroscuros de la misma, o si, se quiere, en dos etapas. La primera va de 1924 a 1926, tiempo de claridades en el que el gobierno promulgó una buena cantidad de leyes y decretos que buscaron cambiar el rostro del país y de sus habitantes en todos los órdenes: políticos, económicos y sociales, públicos y privados, y que, en última instancia, contribuyeron a la*

"recentralización" del poder político federal fracturado como consecuencia del estallido de la Revolución y la emergencia política de las regiones. Parecía que, tal como Calles lo había prometido en su campaña, con esa fecunda actividad legislativa se quería dar respuesta y solución a problemas planteados no sólo por la Revolución, sino incluso a los que nos venían desde la conquista. Sin embargo, en la segunda etapa, la cara oscura, de 1926 a 1928, todo se trastocó, y la política y la guerra –entiéndase el regreso y reelección de Obregón, la rebelión cristera y la amenaza de una nueva invasión estadounidense- se adueñaron del país con fatales consecuencias para la economía y para la sociedad mexicana en su conjunto. El proyecto callista se fue por la borda; el radicalismo de los primeros años se acabó y el presidente Calles dio un viraje hacia el conservadurismo dizque revolucionario.

(Georgette, 2006: 132) [168]

Sin haber cumplido una década de vida la Constitución Política de 1917, ésta fue desdibujada con la introducción de la reelección no de manera inmediata en 1926, por lo tanto, se consideró una deformación jurídico-política hacia el postulado principal de la Revolución Mexicana: "sufragio efectivo, no reelección" en el poder ejecutivo. Es necesario recordar que el Congreso de la Unión estaba controlado políticamente por el General Álvaro Obregón, particularmente la Cámara de Diputados a través de su alfil, Gonzalo N. Santos,[169] quien acuñó la frase "vamos a darle tormento a la Constitución" para poder implementar la reelección de Obregón en 1928; quizá académicamente la relación Ejecutivo-Legislativo en esta época no fue de confrontación, pero si de una especie de "gobierno dividido y/o compartido" con los cacicazgos locales, de todo esto existe una reconstrucción histórica de ese periodo legislativo, veamos el análisis de Jean Meyer:

En octubre, cuando diputados y senadores se enfrentan duramente unos en favor y otros en contra de la reforma constitucional, el silencio de Calles da alas a todos los rumores, alienta las esperanzas de Gómez –que se lleva bien con Calles-, anima a los católicos, que sueñan con alguna división de la familia revolucionaria. Gonzalo N. Santos, jefe de la mayoría del Congreso, regresa de Sonora y pasa a la ofensiva en el mismo octubre; en 1926 regaña a los diputados de Chiapas, favorables a Serrano, y se producen tales escándalos que el Congreso decide celebrar sus sesiones a puerta cerrada. Aprueba la reforma, que se pasa luego al Senado, bajo la responsabilidad del líder obregonista Higinio Álvarez. Días más tarde Obregón llega inesperadamente a México, después de una junta con su gente (Margarito Ramírez, Labastida, etc.) en Guadalajara para ganar la durísima batalla en el Senado. Debates borrascosos, sesiones secretas, falta de

---

168 Georgette, J. (2006). "La presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿el hombre fuerte de los años veinte?". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

169 Político oriundo de San Luis Potosí, considerado cacique, fue diputado federal, senador, secretario de despacho hasta embajador de México en Bélgica quien se hizo célebre no sólo por su violencia política, sino por su frase sobre la moral: "es un árbol que da moras o sirve para una chingada".

> *quórum por el sistemático abstencionismo de los antireeleccionistas (lo cual paraliza, por otra parte, como paralizará también en 1927, la actividad legislativa del presidente Calles, que se ve obligado a gobernar por decreto, adoptando a veces medidas de dudosa legalidad). Todo termina el 19 de diciembre de 1926 con la aprobación "unánime" (¿) de la reforma de los artículos 82 y 83.*
>
> (Meyer, 2002: 209-210) [170]

Todo este juego político con repercusiones jurídicas no se podría entender sin que fuera una diarquía política entre los sonorenses: Obregón-Calles; Calles-Obregón, quienes paradójicamente fueron los constructores del país a través de la institucionalización de la propia Revolución Mexicana, ambos enfrentaron la primera ruptura con Adolfo de la Huerta, y posteriormente las disidencias de los Generales Francisco R. Serrano y Arnulfo R. Gómez, éste último ya había recibido el apoyo para su candidatura presidencial del nuevo Partido Antirreeleccionista presidido por Vito Alessio Robles; pero el destino de los generales fue el fusilamiento para despejarle el camino a Álvaro Obregón.

3.4.2. El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario

La segunda campaña electoral del General Álvaro Obregón se desarrolló sin ningún problema político, a pesar de estar en medio de la "Guerra Cristera"; después de que ganó la elección presidencial sufrió un atentado con dinamita, al cual sobrevivió, lo que era claro es que sus días estaban contados, porque el 17 de julio de 1928 José de León Toral lo asesinó. Con este magnicidio paradójicamente nace el sistema político mexicano.

En ese mismo año, en 1928 se modificó la Constitución Política para que se ampliara el periodo de gobierno de cuatro a seis años en el Poder Ejecutivo; en el caso del poder legislativo; la Cámara de Diputados se renovaba cada dos años, y la Cámara de Senadores su periodo era de tan sólo cuatro años; inclusive no era necesario ser postulado por un partido político nacional para ser diputado federal o senador, porque existió la figura de la candidatura independiente. Además, se nombró como presidente interino a Emilio Portes Gil, quien convocó a una elección extraordinaria en 1929 para que concluyera el periodo gubernamental 1928-1934.

---

170 Meyer, J. (2002). "La diarquía 1924-1928". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván, Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

En la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, se anexaron más de cien partidos políticos regionales, locales y municipales, es decir todos los caciques, hombres fuertes y hasta gobernadores de los diversos estados cedieron sus partidos locales para la conformación de un partido nacional con disciplina cuasimilitar. Para cerrar este apartado, es pertinente reproducir lo escrito por el entonces investigador del CIDE, Benito Nacif Hernández:

> *…donde surgieron partidos estatales, éstos se construyeron desde las gubernaturas. Uno de los más conocidos fue el Partido Socialista Fronterizo en Tamaulipas, formado por el entonces gobernador Emilio Portes Gil. Pero hubo también otros casos importantes: el Partido Socialista del Trabajo en el Estado de México, organizado por el gobernador Abundio Gómez; el Partido Socialista Radical Tabasqueño, ligado al gobernador Tomás Garrido Canabal; el Partido Socialista Veracruzano, identificado con el gobernador Adalberto Tejeda, y el Partido Socialista del Sureste, encabezado por el gobernador de Yucatán, Salvador Alvarado. La hegemonía política que estos partidos alcanzaron en sus entidades sugiere que el unipartidismo en el ámbito estatal no era una práctica desconocida antes de la formación del PNR. De hecho, hay evidencia anecdótica de que el Partido Socialista Fronterizo –que, de acuerdo con Puig Casauranc, operaba como un "organismo político de Estado" –sirvió de modelo para la fundación del PNR.*
>
> (Nacif, 2002: 246)[171]

Por otra parte, y según el historiador Arnoldo Córdova la propuesta original fue de Álvaro Obregón en Ciudad Madera, Chihuahua en mayo de 1928, y se apoya citando a Luis L. León[172], quien en un reconocimiento tardío reproduce lo que dijo Obregón:

> *En esta campaña electoral me he dado cuenta de que en materia política la Revolución está desorganizada. Toman parte en estas campañas los mal organizados núcleos burocráticos federales y locales y las organizaciones obreras y campesinas afines a la Revolución; la única fuerza realmente organizada es el Ejército"; tales fuerzas, según Obregón, garantizaban el sostenimiento y la continuación del régimen revolucionario, pero no servían para el advenimiento de la organización democrática que la Revolución había prometido al pueblo de México. Cada vez que se presentaba una elección presidencial, observó, se improvisaban partidos con los grupos dispersos, se revivían las viejas organizaciones o se creaban nuevas, de acuerdo con los intereses de esos grupos o las ambiciones personalistas de determinados individuos. Se necesita crear —concluía el caudillo— un organismo, ya sea puramente político, social, o que participe de ambas modalidades a la vez, de*

---

[171] Nacif, B. (2002). "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván, Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

[172] Quien sería uno de los secretarios del Comité Organizador del PNR; en el corto plazo renunció Plutarco Elías Calles a la presidencia del referido Comité, y asume la presidencia Manuel Pérez Treviño, y Luis L. León es nombrado Secretario General; posteriormente fue gobernador de Chihuahua.

programa definido y actuación permanente; que garantice la supervivencia de los principios revolucionarios por caminos democráticos; que sea escuela de líderes, hombres públicos y estadistas, y que, principalmente, le garantice a la nación una vida política democrática, tranquila y pacífica, sin que las soluciones de las crisis nacionales las dé un hombre o la violencia.

(Córdova, 1994 :146)[173]

Empero, quien creó formalmente al PNR fue Plutarco Elías Calles, previo al anunciamiento público le encargó a José Manuel Puig Casauranc estudiar los partidos políticos de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, y hacia noviembre de 1928 convocó a los que fueron los padres fundadores: Emilio Portes Gil, Aarón Sáenz, Marte R. Gómez, Manlio Fabio Altamirano, Manuel Pérez Treviño, Gonzalo N. Santos, Ezequiel Padilla y José Manuel Puig Casauranc. El naciente partido tuvo tres ejes fundamentales: la educación, la industria y la agricultura.

Paradójicamente los dos hombres fuertes de la Revolución Mexicana, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles tuvieron la misma "idea": la de civilizar la lucha política en el país y frenar la violencia política que padeció el país de 1910 a 1920, como lo constataban los asesinatos de: Madero, Villa, Zapata, y Carranza, porque el problema siempre era la violenta sucesión presidencial; hacia 1928 después del asesinato de Álvaro Obregón se decide construir un partido de Estado, único o hegemónico, según se le ha denominado en cada una de sus etapas históricas. En aquel año y en el último discurso presidencial del General Plutarco Elías Calles, éste auguraba a un México de instituciones, narrativa que se dirigía hacia la creación del PNR, sino que también consideraba impulsar la educación para modernizar al país. En ese contexto el exsecretario de educación, el intelectual José Vasconcelos decide lanzarse de candidato presidencial y oponerse al grupo "Sonora"; la mejor definición del llamado "vasconcelismo" la da Jean Meyer, veamos su reflexión:

El vasconcelismo, epopeya y tragedia, nació de la pistola de José de León Toral cuando, muerto Obregón, se abrió para México la posibilidad de la democracia y para Vasconcelos la de repetir la hazaña nacional de Madero. Vasconcelos decidió tomar al pie de la letra el discurso de Calles que anunciaba el fin del caudillismo y la era de las instituciones; retar a elecciones democráticas, manifestar el fraude, recurrir a las armas, como Madero tres veces.

(Meyer, 2001: 6)[174]

---

[173] Córdova, A. (1994). "La fundación del partido oficial". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, *Vol. 39*, (155), 143-171.

[174] Meyer, J. (2001). "Prólogo de Jean Meyer" en *Proconsulado de José Vasconcelos*. México: Trillas.

Regresando a la gestación del PNR, todo parece indicar que no fue “idea” de los Generales Obregón ni Calles, sino del Embajador de Estados Unidos en México, Dwight Morrow quien recomendó la creación de un partido político, para que los generales de la revolución no se fueran autoexterminando en cada sucesión presidencial; tesis sostenida por José Vasconcelos en su libro “El Proconsulado”, al reproducir una carta que su alumno y amigo Manuel Gómez Morín le había enviado a Edward G. Lewy el 17 de octubre de 1933, en donde escribió lo siguiente:

> *Aparte de algunas reuniones accidentales con el finado señor Morrow, sólo tuve con él oportunidad de trato más cercano en dos ocasiones…*
> …
> *El señor Morrow me autorizó para decir al Lic. Vasconcelos que ni el Gobierno Norteamericano, ni él en lo personal, tenían el menor interés en el triunfo de Ortiz Rubio o de cualquier otro candidato; que sólo deseaban –y esto me lo repitió varias veces- la creación de una organización política estable en México y que su amistad y su apoyo al Gral. Calles [se debía a que] era el único que había mostrado capacidad para crear y mantener un gobierno estable en la República….*
>
> (Vasconcelos, 2001: 15-16)[175]

Dado lo anterior, se observa la injerencia de los Estados Unidos sobre México, por ejemplo, de la actividad del referido Embajador Morrow[176] se tiene conocimiento que apoyó al General Plutarco Elías Calles para sofocar la rebelión de Generales afines a Álvaro Obregón con armas y financiamiento, así como también la redacción de los acuerdos para terminar con la Guerra Cristera.

En lo que respecta a la coyuntura política nacional, ésta apuntaba a dos hechos políticos: a) la integración del Congreso de la Unión con bancadas controladas por los gobernadores en turno; y b) la sucesión presidencial provocaba en esos partidos políticos estatales una falta de cohesión en el plano nacional y por ende no tenían un sentido de “acción colectiva” para procesar a los ganadores y perdedores de cada contienda política nacional. De ahí el éxito del PNR que al ser un partido político nacional pudo convertirse en esa pieza de la “acción colectiva” en la sucesión presidencial de 1929[177] y 1934, ello

---

175 Vasconcelos, J. (2001). *El Proconsulado*, *Prólogo de Jean Meyer*. México: Trillas.

176 En Wikipedia dice lo siguiente del exsenador y exembajador de los Estados Unidos Dwight Morrow: “… Es conocido por su apoyo al presidente Plutarco Elías Calles en la Guerra Cristera y por la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecesor del PRI” (sic).

177 En esta elección que participaba por primera vez el PNR tenía que enfrentar a un extraordinario candidato como lo fue el intelectual José Vasconcelos, los dos objetivos era ganarle con la naciente maquinaria electoral al exsecretario de educación y hacer consolidar el poder del grupo Sonora.

para centralizar las candidaturas de Pascual Ortiz Rubio y Lázaro Cárdenas del Río, respectivamente.

Dada la anterior reflexión, el primer problema político que enfrentó el PNR fue el "carro completo"[178] de los gobernadores, esto a pesar del proceso de anexión paulatina de los partidos políticos locales, esto se dio paralelamente con la desaparición de la reelección legislativa, cuya medida jurídica fue para cancelar las carreras políticas independientes y sujetarlos a una vida partidista dependiente del presidente de la República en turno.

En el proceso de selección de candidatos del PNR se enfrentaba a la solidez de los cacicazgos políticos locales, resaltamos la opinión de Benito Nacif sobre la institucionalización partidista:

> *En los estatutos del PNR aprobados en la primera asamblea se estableció un método de selección de candidatos basado en convenciones distritales y estatales. Este sistema entró en operación por primera vez en las elecciones de 1930. En general, los partidos que dominaban la política local lograron controlar las convenciones e imponer a sus candidatos. La inconformidad generada entre los grupos opositores fue una fuente de conflictos y enfrentamientos. En algunos casos llegaron a presentarse dos candidatos del PNR por el mismo cargo. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR tenía como recurso el poder de desconocer las convenciones para influir en la selección de candidatos. Sin embargo, el uso de este recurso solía generar más conflicto que el que se proponía remediar. En las elecciones de 1932 el CEN del PNR sustituyó el método de convenciones por el de plebiscitos o elecciones primarias. El propósito de esta modificación era limitar el control de los partidos locales sobre la nominación de candidatos al Congreso. Pero los resultados no fueron muy diferentes, los gobernadores y sus partidos prevalecieron.*
>
> (Nacif, 2002: 248-249) [179]

3.4.3 Los presidentes del Maximato

3.4.3.1 Emilio Portes Gil

Después del asesinato de Álvaro Obregón, de manera provisional asume la presidencia de la República de 1928 a 1930 Emilio Portes Gil, quien fungía como

[178] Expresión coloquial que significa que se ganan todos los puestos de elección popular ya sea de manera legal o ilegal, porque tenían un aparato gubernamental que apoyaba los triunfos electorales.
[179] Nacif, B. (2002). "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1932)". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván, Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

secretario de Gobernación; su nombramiento se lo otorga el Congreso de la Unión interpretando los artículos 84 y 85 de la CPEUM y a través de un Decreto del 25 de septiembre de 1928. Dentro de sus méritos políticos, se podría observar que como gobernador de Tamaulipas afianzó su partido estatal el Socialista Fronterizo, con el cual coadyuvó para la conformación del PNR y de allí su alianza con Plutarco Elías Calles.

En la presidencia de la República, el desempeño gubernamental de Emilio Portes Gil se podría resaltar lo siguiente: en materia agraria, repartió dos millones de hectáreas a los campesinos; en el caso de la Iglesia Católica fue quien terminó con la Guerra Cristera en 1929 al negociar con el Vaticano; y al nombrar como secretario de Guerra a Plutarco Elías Calles, éste es quien termina con el alzamiento militar de José Gonzalo Escobar, cuya filiación era "cristera".

3.4.3.2 Pascual Ortiz Rubio

Pascual Ortiz Rubio, exdiputado local y exgobernador de Michoacán, exsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas en los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón, se distancia del grupo político Sonora y lo destierran enviándolo como Embajador a Alemania y después a Brasil; una de las razones por las cuales fue candidato a la presidencia de la República, la otorga Verónica Oikión Solano, quien reproduce parte de sus *Memorias*:

> *Me pidió que aceptara ser Precandidato a la Presidencia por el Partido por él organizado, compitiendo con Sáenz para el que me dio a entender que la mayoría tal vez no lo aceptaba y había el peligro de disolución de la familia revolucionaria; que yo estaba en condiciones excepcionales para encabezar el partido por mi ausencia del país de muchos años y mi ningún compromiso político con las facciones reinantes.*
>
> (Oikión, 2006: 156-157) [180]

En la asamblea constituyente del PNR declaró por aclamación a Pascual Ortiz Rubio como candidato a la presidencia de la República en marzo de 1929, porque su competidor Aarón Sáenz no pudo ser contendiente por dos hechos: a) era protestante y como recién terminaba la Guerra Cristera no era posible, y b) era considerado un conservador que no continuaría la política social de Plutarco Elías Calles; como ya se

[180] Oikión Solano, V. (2006). "Pascual Ortiz Rubio: ¿un presidente a la medida del jefe máximo?". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

había dicho anteriormente se enfrentó en la campaña presidencial al intelectual José Vasconcelos quien fuera candidato por el Partido Nacional Antireeleccionista.

Vasconcelos como discípulo de Francisco I. Madero, imitó lo que aquel hizo en 1910, dando inicio a una gira como precandidato por todo el país, si bien se adelantó electoralmente, no comprendió que la forma de hacer política en el país había cambiado en esos casi veinte años, y sólo tuvo como apoyo a los jóvenes universitarios, a las mujeres y a un sector de la clase media, en su posición de ética de la política rechazó pactar con la clase política excluida por el Grupo Sonora; además, el gobierno federal con el apoyo de los EU logró desactivar las rebeliones de los generales obregonistas, y terminar con el movimiento cristero; por lo tanto, aquel se quedó sin una base social amplia y experimentada para su campaña política, finalmente fue más una campaña electoral moral que una campaña política para la gobernación del país.

El resultado electoral de la primera elección nacional del PNR, según los datos oficiales fueron: un millón 947 848 votos para Pascual Ortiz Rubio[181] contra 110, 979 de José Vasconcelos y para Pedro Rodríguez Triana del Partido Comunista Mexicano (PCM) 32,279 votos; como ya se había mencionado líneas arriba, los jóvenes universitarios de todo el país que habían simpatizado con la candidatura de José Vasconcelos, después del resultado electoral fueron perseguidos por el gobierno federal desatando la represión política. Es pertinente mencionar que era la primera elección presidencial, en donde se estrenaba lo que se le conocería en el futuro político de México como el "aparato de Estado" en favor del candidato presidencial oficial.

Pascual Ortiz Rubio, siendo presidente tiene el primer encontronazo político con Plutarco Elías Calles por la conformación de los integrantes del Congreso de la Unión, allí los bandos estaban identificados por colores, el "rojo" era para el grupo callista y el "blanco" para el grupo del presidente electo. El segundo conflicto fue con la conformación del gabinete, donde los puestos clave fueron para el grupo de Plutarco Elías

[181] Quien a la postre sería denostado popularmente con el dicho: "en el Castillo de Chapultepec (en aquel entonces la casa presidencial) vive el presidente (Ortiz Rubio), pero el que manda (el jefe máximo) vive enfrente (señalando la colonia residencial donde habitaba Calles)". Con esta voz popularizada se definió socialmente al "Maximato".

Calles: Emilio Portes Gil (Gobernación)[182], Luis L. León (Industria, Comercio y Trabajo), Manuel Pérez Treviño (Agricultura y Desarrollo), José Manuel Puig Casauranc (Departamento del Distrito Federal), Luis Montes de Oca (Hacienda), Joaquín Amaro (Guerra) y Juan Andrew Almazán (Comunicaciones y Obras Públicas). Y el tercer frente fue con el PNR, donde Pascual Ortiz Rubio nombró por dos meses a Basilio Vadillo, y después serían presidentes Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Pérez Treviño.

Se podría afirmar que la presidencia de la República de Pascual Ortiz Rubio estuvo "cercada" por el callismo; por ejemplo, en el Congreso era un enfrentamiento entre el presidente de la República en funciones y el poder de facto que tenía Plutarco Elías Calles, y en el caso del PNR fue un contrapoder real al presidente Ortiz Rubio; a continuación, se reproduce un diálogo que sostuvo con su amigo Díaz Babío, quien le preguntó:

> *¿Cómo van las cosas? –Todo bien en la administración pública, se trabaja con celo, hay franco progreso en la reconstrucción nacional; ya ve que no pasa un solo día sin que no se inauguren obras, escuelas, bancos, carreteras […] en todo estoy satisfecho. ¡Pero la política! ¡Esa política! Me tiene harto, aburrido, enfadado […] Las Cámaras y el Partido son los enemigos del poder.*
>
> (Oikión, 2006: 161-162) [183]

Empero, el legado que dejó Pascual Ortiz Rubio por décadas en el Estado mexicano fue definitivamente su política internacional, donde su secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada consolidó y expandió en el mundo la conocida Doctrina "Estrada", la cual ingresa a los principios del derecho internacional bajo la tesis de la "no intervención de los países en los asuntos internos de otros países", y, por lo tanto, como defensor de la Soberanía nacional de cada pueblo. Con dicha postura internacional desde el 26 de septiembre de 1930, México entró al concierto de las naciones con esa Doctrina, la cual le sirvió al país y al conjunto de los países latinoamericanos como una especie de dique frente a la decimonónica Doctrina Monroe. Inclusive, es una *política de Estado* en nuestro país, porque está incorporada a la CPEUM.

---

[182] La Secretaría de Gobernación en otros países se le conoce como Ministerio del Interior, que vendría a ser su símil.
[183] Oikión Solano, V. (2006). "Pascual Ortiz Rubio: ¿un presidente a la medida del jefe máximo?". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Es pertinente comentar que el presidente Pascual Ortiz Rubio, sólo gobernó durante dos años y medio, porque se vio obligado a renunciar después de que se hizo insostenible su relación con el "Jefe Máximo de la Revolución", el dilema fue enfrentar a Plutarco Elías Calles y regresar la violencia como la partera de la política en México o renunciar y darle vida institucional al país, y optó por lo segundo, esto fue gracias a su experiencia diplomática. Con dicha renuncia se identifica plenamente el inicio del ejercicio del poder en el país llamado el "Maximato".

3.4.3.3 Abelardo L. Rodríguez

El general sonorense Abelardo L. Rodríguez, quien fue designado el 20 de enero de 1932 como secretario de Industria, Comercio y Trabajo; posteriormente el 2 de agosto de ese mismo año como secretario de Guerra en el gabinete del presidente Pascual Ortiz Rubio, -por instrucciones de Plutarco Elías Calles-. Dentro de las acciones presidenciales que realizó Rodríguez se encuentran: la implantación del salario mínimo el 5 de enero de 1934; la reforma antireeleccionista del 29 de abril del mismo año; la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, y quizá la más polémica fue la reforma al artículo 3° Constitucional donde establecía que la educación debería ser "socialista", esto seguramente por el radicalismo del grupo callista frente a la Iglesia Católica y como secuelas del movimiento cristero, es decir fue una medida para reafirmar la supremacía del Estado mexicano, cuyo argumento para tal reforma en los educandos fue la introducción de: "un concepto racional y exacto del universo y la vida social".

Es de suma importancia resaltar la disputa ideológica en la élite gobernante que estaba en su más alto nivel de conflictividad, que se estaba escenificando en campo de la educación superior, por ejemplo, en el caso de Don Manuel Gómez Morín, una especie de tecnócrata de la época frente a la rusticidad de la clase política sonorense, a quien si se le puede incluir dentro de la definición que hizo José Vasconcelos en su discurso donde inauguró el edificio de la secretaría de Educación Pública en 1922, que sólo "hay dos tipos de políticos: los constructores y los destructores", definitivamente Gómez Morín pertenece a los primeros, puesto que en su desempeño gubernamental ya había creado el Banco de México; el Banco Ejidal, y además logró la autonomía de la Universidad Nacional de México, siendo el rector Gómez Morín enfrentó una lucha en contra del grupo político sonorense, quienes le suprimieron el presupuesto durante todo el año de

1933, y que con recursos propios y pidiendo la solidaridad de la totalidad de los maestros para que no cobrarán su sueldo pudo salir avante en su postura en contra del grupo gobernante.

Finalmente, se podría definir al “Maximato” como el antecedente inmediato de la presidencia “metaconstitucional”, puesto que Plutarco Elías Calles designaba a los presidentes interinos, controlaba al Congreso de la Unión, al gabinete de los presidentes provisionales y al PNR; además, el General sonorense ingresaba al gabinete cuando lo consideraba necesario; la diferencia residía en la forma violenta de ejercer el poder político.

Considero importante resaltar el periodo gubernamental que va de la promulgación de la CPEUM en 1917 hasta el “Maximato” en 1934, particularmente por las relaciones Ejecutivo-Legislativo, sobre todo al resaltar el “éxito legislativo”, éste se expresó en quien aprobó más iniciativas de ley el presidente o el Congreso de la Unión, y en esta comparación la fuerza política de los cacicazgos locales fue mucho mayor a la fuerza política del PNR y a los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (1920-1928); factor que se invirtió en el “Maximato”, demostraremos lo anterior, bajo la siguiente tabla para sustentar nuestra reflexión:

Tabla 14. El proceso legislativo en la Cámara de Diputados 1917-1934

Periodo	Legislatura	Diputados Iniciativas	Tasa de éxito*	Presidente Iniciativas	Tasa de éxito	Iniciativas aprobadas presidente/ Diputados
1917-1918	XXVII	157	36.3	85	37.6	0.56
1918-1920	XXVIII	234	20.1	72	33.3	0.51
1920-1922	XXIX	266	27.4	76	18.4	0.19
1922-1924	XXX	102	55.9	124	47.6	1.04
1924-1926	XXXI	123	75.6	66	59.1	0.42
1926-1928	XXXII	91	90.1	125	67.2	1.02
1928-1930	XXXIII	81	81.5	117	84.6	1.50
1930-1932	XXXIV	40	87.5	156	76.3	3.40
1932-1934	XXXV	24	83.3	140	92.9	6.50

*La Tasa de éxito se refiere a las iniciativas presentadas y que fueron aprobadas.
Fuente: Weldon, J. (1997). “El presidente como legislador 1917-1934”. En *Pablo Atilio Picato Rodríguez (ed.), El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Hasta este momento se puede hacer un corte de caja para regresar a evaluar a la Revolución Mexicana, quien mejor que Álvaro Matute al sintetizar los primeros 24 años de la referida revolución a través de la siguiente reflexión:

> *Al concluir 1934, el balance de los años revolucionarios permite arrojar algunas conclusiones. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que los revolucionarios se hicieron del poder y le imprimieron su huella al nuevo Estado mexicano que se configuró a partir de la Constitución de 1917 y cuyo contenido se fue elaborando a partir de las experiencias cotidianas vividas en ese lapso. Si la Revolución se inició con un llamado a la democracia, éste no cristalizó. Del lema maderista, el sufragio efectivo no se daba y la no reelección se vio amenazada con la vuelta de Obregón al poder, acto que no llegó a consumarse. El aspecto agrario, que fue el que movilizó a las mayorías campesinas, tuvo éxito en la medida en que hubo reparto de tierra de los latifundios expropiados y fraccionados. Sin embargo, mucho del reparto agrario fue hecho con sentido político, para que el Estado mantuviera el control del campesinado. Por otra parte, fue difícil aceptar la concepción regional del agrarismo, en algunas zonas de tipo comunitario y en otras de pequeña propiedad. La revolución laboral, acaso la que tuvo mayor contenido doctrinario, propició la institucionalización de los sindicatos, confederaciones y centrales de trabajadores que defendieron los derechos de los obreros en un momento histórico que debía tomar en cuenta el contexto internacional que se vivía. La educación y la cultura vivieron un gran momento, pero no se les dio la continuidad que requerían para consolidarlas en beneficio de la sociedad. El anticlericalismo, elemento ideológico propio de los grupos revolucionarios, llegó a la comisión de excesos que costaron muchas vidas, en lugar de buscar la tolerancia. El saldo mayor de los años revolucionarios fue el surgimiento de una nueva sociedad más integrada a la participación política. Al mediar los años treinta, esta sociedad se polarizaba en sus tendencias, como también lo hacían quienes detentaban el poder. De hecho, al concluir el periodo presidencial Abelardo L. Rodríguez, México se encontraba en una encrucijada.*
>
> (Matute, 2010: 246-247) [184]

3.5 La gestación del presidencialismo

3.5.1 La presidencia de Lázaro Cárdenas del Río

El General Lázaro Cárdenas del Río, quien tuvo una larga y sólida formación política, puesto que fue gobernador de Michoacán, presidente nacional del PNR, secretario de Gobernación y secretario de Guerra; quien innovó ganando la candidatura presidencial al proponer un Plan Sexenal de Gobierno, con esa experiencia a los 39 años se convirtió en presidente de la República. Lázaro Cárdenas del Río, es el presidente más venerado de la Revolución Mexicana, quizá también el "mito" de la propia revolución,

[184] Matute, A. (2010). "Los años revolucionarios (1910-1934)". En *Gisela Von Wobeser. Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

personaje político que ni sus biógrafos aún logran definirlo plenamente, quizá sus resultados gubernamentales en materia social se deban más a sus orígenes, tal y como lo sugiere Alan Knight:

> *Por lo tanto, no sorprende que Cárdenas, a diferencia de sus predecesores sonorenses, se mostrara favorable a formas colectivas de la tenencia de la tierra (el ejido), fuera defensor del indigenismo, buscara una distensión con la Iglesia (bajo los términos de la Constitución) y, en sus relaciones con el gobierno estadounidense, adoptara severas posturas nacionalistas, siendo el más claro ejemplo la expropiación petrolera de marzo de 1938.*
>
> (Knight, 2006: 184-185) [185]

Tampoco escapó a las críticas; por ejemplo, el intelectual Luis Cabrera al escuchar su discurso de toma de posesión como candidato a la presidencia comentó que "sería un presidente gris", porque pensó que el "Maximato" continuaría ejerciendo el poder sobre el presidente Lázaro Cárdenas, sin embargo la salida del nuevo presidente no fue violenta hacia el expresidente Plutarco Elías Calles, como solían hacerlo; sólo lo exilió y con eso marcó el trato político a los adversarios en el interior del nuevo presidencialismo mexicano; inclusive, fue el primer presidente en concluir su sexenio de gobierno, y sobre todo que no terminó con la eliminación del adversario, como fue la práctica política cotidiana del "grupo Sonora". Reforzando la anterior reflexión, me apoyaré en lo que analizó el profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Jeffrey Weldon:

> *Para la XXXVII Legislatura (1937-1940) ya estaban reunidas las cuatro condiciones para un fuerte presidencialismo metaconstitucional: presidencialismo constitucional, gobierno unificado, disciplina partidista, y el presidente era el jefe del partido. Desde 1929 había habido gobierno unificado. Ya había una fuerte disciplina en el Congreso, que se incrementó durante el Maximato. También el presidente se había convertido en el jefe del partido a partir del exilio de Calles, ocurrido en 1936.*
>
> (Weldon, 2002: 283) [186]

Para continuar reforzando la idea sobre la consolidación del presidencialismo "metaconstitucional" en la época del General Lázaro Cárdenas del Río, se reproduce la reconstrucción histórica del sometimiento del poder judicial a través de la reflexión de Enrique Krauze:

---

[185] Knight, A. (2006). "Lázaro Cárdenas". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

[186] Weldon, J. (2002). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván, Gobernar sin mayoría, México 1867-1997.* México: Taurus/CIDE.

En diciembre de 1934 Cárdenas presentó personalmente al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar por segunda vez la organización del poder judicial, acabando con la independencia de origen y suprimiendo la inamovilidad. En vez de la duración indefinida de los magistrados de la Corte, el presidente estatuyó que éstos duraran en su cargo seis años: los mismos de su gobierno. El legislativo, por su parte, no sufrió más que un golpe, eso sí, contundente: el desafuero de diputados y senadores callistas por "incitación a la rebeldía y maniobras sediciosas".

(Krauze, 2002: 435-436) [187]

El gobierno de Lázaro Cárdenas del Río fue radicalmente diferente a sus antecesores, por su vertiente social y cultural, veamos las siguientes políticas gubernamentales: a) el reparto agrario fue de 20 074 704 de hectáreas, dotándoles de seguridad jurídica y medios de trabajo a los campesinos; b) nacionalizó la industria petrolera en 1938; c) intercedió con los sindicatos frente a sus patrones; d) dio cobijo a los refugiados españoles; e) fundó el Instituto Politécnico Nacional; f) creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia; f) impulsó una revista cultural mexicana en los Estados Unidos; éstas últimas tres políticas culturales fueron las respuestas a Europa y Estados Unidos ante la expropiación de la industria petrolera, puesto que habían criticado a México que era un país de "salvajes expropiadores", particularmente Inglaterra, Holanda, y Suecia, además de los Estados Unidos. La respuesta cardenista fue una contraofensiva cultural, que llevaba implícita la nueva política hegemónica en México.

A pesar de que la consolidación del hiperpresidencialismo como ya se afirmó en las líneas anteriores que fue en el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río; empero, nuevamente irrumpe el factor disruptivo en la sucesión presidencial, éste como el nudo histórico del naciente sistema político, en esta ocasión la disidencia se presentó con el General Juan Andrew Almazán, quien conformó una coalición de partidos políticos para contender por la presidencia, destacando los siguientes: el Partido de Unificación Nacional, el Partido Laborista Mexicano, Partido Central Ferrocarrilero, Partido Minero Almazanista, y el Partido Acción Nacional, éste último sólo lo apoyó a título individual, es decir con cada militante, no así como partido político; la característica principal de la elección en 1940 fue la violencia política, según la prensa de aquellos tiempos fueron 150 muertos el día de la contienda, esto porque Gonzalo N. Santos tuvo bajo su mando a 300

---

[187] Krauze, E. (2002). *Biografía del poder. Caudillos de la revolución mexicana 1910-1940.* México: Fabula Tusquets Editores.

asesinos, quienes disparaban a las filas de los votantes que llevaban el distintivo de color que se identificaba con la candidatura de Juan Andrew Almazán.

El persistente problema político en las primeras cuatro décadas del siglo XX fue la sucesión presidencial en la transmisión del poder político, la cual aún contenía nuestra desafección hacia la democracia, a pesar de eso en el cardenismo se consolidó el sistema político mexicano en su conjunto; veamos lo que escribió al respecto de esa época el historiador Héctor Aguilar Camín:

> *La solución de Calles, perfeccionada por Lázaro Cárdenas, fue una actualización del modelo pactista, clientelar, corporativo, más parecido a la estructura porfiriana y al antiguo régimen novohispano, que a las previsiones democráticas y representativas de la tradición liberal y republicana. Así empezó a llegar al mundo el sistema presidencial de partido hegemónico, cuasi único, que gobernó México medio siglo, desde 1940, y resolvió sexenio a sexenio, en forma extravagante, cupular pero efectiva, el problema crónico de la sucesión.*
>
> (Aguilar, 2008: 127-128) [188]

3.5.2 El surgimiento del Partido de la Revolución Mexicana

En la vida partidaria se propone el segundo rediseño al instituto político gobernante, al cambiar de nombre al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que mutó en 1938, con la idea de centralizar la actividad política a través de la creación de los sectores de ese partido, el campesino a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC); el obrero, con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que en ese tiempo ya contaba con 350 mil obreros; y los empresarios; y el militar; lo que se tradujo en el abandono de la estabilidad política dictada por los caudillos revolucionarios para transitar a la organización estructural-funcional en los sectores, porque para ser militante, se tenía que afiliarse a alguno de los sectores, y de paso se corporativizó a la sociedad mexicana y de allí a la construcción de un partido cuasi-único. Asimismo, se construyó todo un andamiaje jurídico corporativo[189], bajo el manto de la ideología del “nacionalismo revolucionario”.

El General Lázaro Cárdenas del Río al rediseñar al PRM, fue considerado como un proceso político calculado, puesto que ya lo había experimentado en su estado natal

---

[188] Aguilar Camín, H. (2008). *La invención de México*. México: Planeta.
[189] Cossío, J. (2001). *Cambio social y cambio jurídico*. México: ITAM/Porrúa.

Michoacán, cuando fue gobernador de 1928 a 1932, en donde ensayó el proceso de corporativización del PNR en el plano local; al igual que toda su política social, basta recordar que creó la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo (CRMDT), la cual llegó a tener cuatro mil comités agrarios y cien mil afiliados. Es así que, en esta segunda etapa o rediseño de ese partido, se decanta como un partido de masas, reflejado en sus sectores y en la propia sociedad mexicana.

Es importante mencionar que como reacción al rediseño del PRM, nació después de casi once años de gestación el Partido Acción Nacional (PAN) en septiembre de 1939, como una respuesta al gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río; cuyo creador fue Manuel Gómez Morín, el también discípulo de José Vasconcelos, a quien en una carta que le dirigió el 3 de noviembre de 1928 le propuso que formaran un partido político; a continuación, se reproduce un fragmento de esa misiva:

> *…la libertad espiritual necesaria también para seguir activamente el trabajo de organización del partido de que le hablé en mi anterior. No creo que, aun habiendo podido disponer libremente de mí, el partido pudiera estar organizado para estas fechas. Y no lo creo porque en lo que llevo trabajando hasta ahora me he podido dar cuenta exacta de la gran parte que tomaba mi entusiasmo en la creencia de que un partido así podría organizarse con cierta rapidez y estar en condiciones de trabajar eficazmente desde luego. Hay tantas trabas y tantas dificultades y tantos intereses que se oponen a una acción de esta naturaleza, y que yo ni siquiera sospechaba, que con toda sinceridad tengo que decirle que el resultado de esta primera excursión de mi parte en terreno político es una profunda desilusión de muchas gentes, y sobre todo, de mí mismo. Ahora sé que ya no valen ni la buena fe ni el alto propósito ni el grande entusiasmo para trabajar políticamente. Para ello es preciso, en primer término, ser político; tener los hábitos y los procedimientos de los políticos y reunir una multitud de cualidades que no son las que ordinariamente sirven para que un hombre pueda solamente pensar las cosas con claridad y ejecutarlas con desinterés y con precisión técnica.*
>
> (Gómez, 1994: 127)[190]

3.5.3 El gobierno de Manuel Ávila Camacho

Siendo candidato presidencial Manuel Ávila Camacho tuvo que enfrentar las secuelas del gobierno cardenista, por lo que tuvo que atemperar a los empresarios nacionales, al nombrar como jefe de campaña a Miguel Alemán Valdés, quien a la postre sería el secretario de Gobernación, éste desde la campaña electoral pactó con el grupo

[190] Castillo Peraza, M. (1994). *Manuel Gómez Morin, constructor de instituciones (Antología)*. México: FCE

empresarial más fuerte del país, el "Grupo Monterrey", hecho que propició sentar las bases del llamado "Desarrollo Estabilizador".

El gobierno mexicano en el plano internacional se continuaba con la negociación económica de las empresas petroleras estadounidenses afectadas por la nacionalización de la industria de aquel ramo, a pesar del boicot norteamericano y europeo en contra de México por esa medida gubernamental; paradójicamente la Segunda Guerra Mundial fue la que salvó al país, porque en el juego geopolítico México había tenido acercamientos con Japón y Alemania; relaciones que el gobierno de los Estados Unidos no podía permitir, dada la vecindad geográfica de México. Lo que forzó al gobierno norteamericano a levantar el boicot económico al país, a cambio de que se les pagaran 40 millones de dólares por concepto de viejas reclamaciones agrarias, fue así como los norteamericanos se comprometieron a comprar mensualmente 6 millones de onzas de plata; además de que el Export-Import Bank otorgó un crédito de 30 millones de dólares para la construcción de caminos y la rehabilitación de vías de comunicación mexicanas.

Continuando con la línea de interpretación anterior, particularmente en estos arreglos político-económicos, se podría decir que la distensión con los grupos económicos y financieros tanto nacionales como internacionales fue el proceso de negociación focalizados por la coyuntura internacional, momento que aprovechó de manera eficiente México para impulsar su crecimiento, y ello se debe, según el investigador de la UNAM; Rafael Loyola Díaz a que:

> *El saldo del gobierno avilacamachista se puede ver en los puntos siguientes: se concluyó el radicalismo y se moderó drásticamente la política social del gobierno; se mantuvo y profundizó el freno a la política social del gobierno; se mantuvo y profundizó el freno a la reforma agraria; se estableció la conciliación entre capital y trabajo; los empresarios y los propietarios rurales; volvieron a tener un espacio en el discurso y en los programas de gobierno; se canceló el discurso antiimperialista –interprétese como antiestadounidense-; el régimen posrevolucionario adquirió una gran legitimidad y, por último, se sentaron las bases para la etapa desarrollista fundamentada en el proteccionismo y la conducción económica por el Estado.*
>
> (Loyola, 2006: 236)[191]

[191] Loyola Díaz, R. (2006): "Manuel Ávila Camacho: el preámbulo del constructivismo revolucionario". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

En el presidencialismo autoritario existía un cabo suelto para su total consolidación, que era el control del sistema electoral, fue así como se procedió a la federalización de los procesos electorales, basta recordar que la legislación federal electoral de 1918 a 1945 estableció que la organización de las elecciones las realizaban los Ayuntamientos, ellos conformaban el padrón electoral, diseñaban las mesas de votación, imprimían las credenciales para votar y calificaban la elección, ante la debilidad de un sistema de partidos se permitieron las candidaturas independientes. Posteriormente, con la creación de la Ley Federal Electoral en 1946, se centralizan los procesos de organización y vigilancia de los comicios, siendo la secretaría de Gobernación (SG) el centro del sistema electoral. Asimismo, la referida ley proscribió las candidaturas independientes, y para mantener el control, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, ésta la integraban dos comisionados del poder ejecutivo, un comisionado de la cámara de diputados y uno de la cámara de senadores y dos comisionados de los partidos políticos (bajo esta organización, el gobierno y el PRI tenían cinco votos contra uno del PAN). Asimismo, la SG autorizaba discrecionalmente los registros de los partidos políticos.

En la elección presidencial de 1946 se produjo una nueva disidencia política, ahora no fueron los Generales, sino que fue un civil, basta recordar que en esa elección presidencial los Generales fueron sustituidos por los abogados en la candidatura presidencial; en esta ocasión el disidente fue Ezequiel Padilla quien había sido Diputado Federal, Procurador General de la República, secretario de Educación Pública y secretario de Relaciones Exteriores, fundó el Partido Democrático Mexicano (PDM) para participar como candidato presidencial.

Regresando a la contienda electoral, es importante recordar que se produjeron tres hechos políticos que beneficiaron el triunfo del candidato presidencial Miguel Alemán Valdés: 1.- La elaboración del Plan de Gobierno (de carácter técnico a diferencia de los planes sexenales, ya que salió del ámbito del partido político, y lo diseñaron expertos); 2.- Las modificaciones a la Ley Electoral; y 3.- el rediseño del PRM y la transfiguración en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que correspondía a una visión modernizadora del país en lo económico y en lo político; se cambia el lema del PRM “Por una democracia de los trabajadores”, y se adopta por el de “Democracia y Justicia Social” como el nuevo lema para el PRI.

3.5.4 El nacimiento del Partido Revolucionario Institucional

Regresando al partido hegemónico y al sistema de partido hegemónico, éste realizó su último rediseño como partido político, al convertirse en el PRI, donde se eliminó al sector militar y se creó el sector popular con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) cercana a la clase media, y desde ese año, el PRI se definió públicamente por ser un partido de "aparatos", no de "votantes". El PRI era el nuevo instrumento político que tenía que acompañar a la presidencia de la República para impulsar la modernización del país; empero, los militares al dejar el poder ejecutivo federal, les crearon el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) para sus candidaturas a las diputaciones federales, pero además les cedieron la presidencia nacional del PRI hasta el año de 1970; por lo tanto, ese grupo de presión, no dejó de ejercer el poder político en alguna de las piezas del sistema político: la presidencia y el partido político, posteriormente los hijos de los generales continuaron estando en la vida pública, pero ahora definidos como políticos "tradicionales".

El PRI dentro del contexto latinoamericano y bajo la influencia de los Estados Unidos, fue un partido funcional a los intereses geopolíticos del vecino del norte en el contexto de la Guerra Fría, tal y como lo fue desde su creación; para fortalecer lo anterior, la investigadora del Colegio de México, Soledad Loaeza aborda este tema de la siguiente forma:

> *El auge del PRI (1946-1970) lleva el sello de la guerra fría. El modelo mexicano de partido hegemónico no comunista fue una alternativa activamente promovida por los Estados Unidos en estos años entre las antiguas colonias europeas, en Asia y en África. La teoría de la modernización en boga desde mediados de los cincuenta convirtió al PRI en un paradigma, un instrumento ideal de desarrollo político cuyo objetivo primordial no era ni la representación ni la participación. En esos años los partidos políticos únicos o hegemónicos eran bienvenidos porque se les veía como un dique a la posible expansión del comunismo y como instrumentales en la construcción de naciones (nation-building). Hasta mediados de los años sesenta, Estados Unidos aún aceptaba el nacionalismo como un antídoto al marxismo-leninismo; sin embargo –a los ojos estadounidenses-, el surgimiento de las guerras de liberación nacional imprimió a las propuestas nacionalistas una carga de peligrosidad inadmisible. Los estudios de modernización en estos años recogen fielmente esta visión.*
>
> (Loaeza, 2006: 297) [192]

[192] Recomendable la lectura de Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

3.5.5 La presidencia de Miguel Alemán Valdés.

El gobierno de Miguel Alemán Valdés se caracterizó por impulsar la modernización económica del país, a través de la industrialización apoyada políticamente por la Confederación de los Trabajadores de México (CTM), ésta alianza gubernamental llegó a consolidar el proceso de "sustitución de importaciones" cuyo carácter fue proteccionista e interventor del Estado mexicano en la economía, si bien hubo crecimiento, éste fue alentado nuevamente a través de la juridificación del cambio, como lo hizo la elite gobernante en la configuración de los primeros gobiernos de la revolución mexicana, y en este periodo particularmente con la creación en 1950 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica; y los efectos de dicho ordenamiento jurídico, son analizados por la politóloga española Ma. Antonia Martínez:

> *Con esta ley lo que se pretendía era contrarrestar las alzas excesivas de precios, la escasez de abastecimientos de materias primas para la industria y la de artículos destinados al consumo general. Con estos objetivos se atribuía al ejecutivo las siguientes funciones: determinar, mediante decreto, las mercancías cuya producción o distribución quedaban como objeto de intervención oficial; establecer los precios máximos al mayoreo, así como la congelación de los mismos; ordenar la venta de productos que estuviesen almacenados a los precios máximos fijados con objeto de evitar la especulación; señalar los artículos que debían fabricar preferentemente las industrias, con el fin de adecuar la oferta y la demanda; consolidar por vía legislativa las medidas relativas a las restricciones sobre importaciones y exportaciones; y finalmente, obligar a los productores de materias primas a producir para el mercado interno y que pudieran exportar sólo excedentes.*
>
> *Esta ley –el instrumento legislativo más importante sobre el intervencionismo económico del Estado en México- afectaba directamente los intereses económicos de industriales y comerciales, y otorgaba al ejecutivo un considerable control de la economía.*
>
> (Martínez, 2006: 258-259) [193]

Si bien el eje de la industrialización era la iniciativa privada, el Estado mexicano a través de fondos públicos como los que manejaba Nacional Financiera (hoy, Nafin) fue un reforzamiento ante el papel limitado de la inversión privada, por lo que una de las salidas fue el impulso de las "empresas mixtas", era como la "mexicanización" del modelo sustitutivo de importaciones que se estaba aplicando en toda América Latina,

[193] Martínez, Ma. A. (2006). "El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

inclusive ya contaba con el apoyo teórico e intelectual de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Todo el esfuerzo anterior se fue consolidando en la industrialización que se impulsó en México, pero frente a la incertidumbre del monto de las inversiones extranjeras en el país se decidió que para acelerar dicho proceso se tenía que recurrir al endeudamiento público externo; fue así como los préstamos fueron otorgados por parte de Eximbank y el BIRF, y a un año antes de que Miguel Alemán concluyera su gobierno, la deuda pública externa de México se elevó a 506.2 millones de dólares. Es pertinente mencionar que el modelo generó crecimiento, pero no desarrollo, lo cual paradójicamente produjo exclusión social.

Durante el gobierno alemanista, en cuanto a la ruta partidista y electoral, el único partido de oposición, era el PAN que obtuvo su registro "transitorio" en 1946 y el "definitivo" en 1948. Es importante comentar que fue un periodo de dominio absoluto y sin competencia político-electoral en el interior del sistema político mexicano; el cual se consolidó aún más con el alejamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de la vida política, puesto que la SCJN en 1949 decidió no intervenir en materia política-electoral, y cuyo resultado institucional en materia de justicia electoral fue la negación de una oportunidad a la oposición de una doble instancia de reclamo jurídico, ya que la primera residía en la Cámara de Diputados, quien calificaba las elecciones y en donde el PRI tenía mayoría absoluta.

Continuando con la línea de interpretación anterior, es importante recordar que, en las elecciones presidenciales de 1929, 1934, 1940, 1946 y 1952, las disidencias de la “familia revolucionaria” pretendieron crear sus propios partidos políticos, sin embargo, el sistema político no les permitió esa salida política civilizada para disputarles el poder. Por lo tanto, se puede afirmar que la primera etapa del fraude se produce en contra de los exintegrantes de la familia revolucionaria, enfrentándose en las elecciones presidenciales. Posteriormente, se va haciendo una práctica política en contra del PAN en las elecciones federales, estatales y municipales, es así como el fraude electoral toma carta de naturalización en el sistema político mexicano.

Por otra parte, el debate más importante en la vida pública mexicana en el periodo de gobierno alemanista giró sobre el tema de la corrupción política, ésta como el engranaje y funcionamiento del sistema político mexicano, una cuestión que fue abordada en los años cuarenta por los intelectuales Jesús Silva Herzog y por Daniel Cosío Villegas, para el primero lo interpreta de la siguiente manera:

> *La política degrada y corrompe todo. Con dolosa frecuencia todo se subordina a la política: la acción gubernamental, la convivencia económica en lo que respecta a la producción, el crédito y la experiencia técnica, etc. Hay políticos grandes, medianos y pequeños, gigantes y enanos, y uno los encuentra en todas partes: en las oficinas y las antesalas de los funcionarios públicos, en las escuelas, los sindicatos obreros, las sociedades cooperativas y los ejidos. El político rara vez es considerado y honesto, sólo le interesa su provecho personal, es el beneficiario de la Revolución; en el ejido explota al ejidatario, en los sindicatos obreros explota a los trabajadores y otros empleados y en las escuelas explota a sus compañeros. La política es la profesión más sencilla y lucrativa en México. La inmoralidad es de lo más alarmante en la administración pública federal, en los estados y los municipios; la gangrena se ha extendido, no sabemos si de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Son muchos los funcionarios públicos que han hecho sus fortunas en unos cuantos meses, sin perder su respetabilidad. Y ese es el mayor de los males…*
>
> (Silva, 1944: 33-34) [194]

En el caso del primer crítico del presidencialismo mexicano, como lo fue el economista Daniel Cosío Villegas en su ensayo “La crisis de México”, afirmó que:

> *Así, una general corrupción administrativa, ostentosa y agraviante, cobijada siempre bajo un manto de impunidad al que sólo puede aspirar la más acrisolada virtud, ha dado al traste con todo el programa de la Revolución, con sus esfuerzos y con sus conquistas, al grado de que para el país ya importa poco saber cuál fue el programa inicial, qué esfuerzos se hicieron para lograrlo y si se consiguieron algunos resultados. La aspiración única de México es la renovación tajante…La revolución destruyó todo e impulsó la corrupción...*
>
> (Cosío,1946: 195) [195]

3.6 Las presidencias del desarrollo estabilizador 1952-1964 (Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos)

Adolfo Ruiz Cortines, fue considerado como el candidato de la “concertación”, porque tuvo que mediar entre los dos grupos políticos más importantes hasta esa fecha de

---

194 Silva Herzog, J. (1944). *La Revolución mexicana en crisis*. México: Cuadernos Americanos.

195 Cosío Villegas, D. (1946). “La crisis de México” http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5978/1/DOCT2065116_ARTICULO_11.PDF. Consultado el 15 de abril de 2010.

los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana: Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán Valdés; un hombre público que en la presidencia de la República le imprimió el sello de honestidad frente a la acelerada corrupción que ya habían señalado líneas arriba los intelectuales Jesús Silva Herzog y Daniel Cosío Villegas. Su presidencia enfrentó nuevos problemas económicos, como la inflación, más una devaluación del peso, elevándose a $12.50 (Doce pesos con cincuenta centavos) frente al dólar. Recurro al historiador Jean Meyer para que explique la complejidad sociopolítica de esta situación:

> *El malestar social fue tal que durante 20 años –no más, por desgracia- ningún dirigente olvidó la lección: no hay estabilidad ni orden si no se logra evitar la inflación, y no hay progreso en el orden sin aumento del poder adquisitivo de los trabajadores. Ruiz Cortines se impuso sin recurrir a los métodos tradicionales, quizá porque no se encontraba en la posición de fuerza que tuvo Cárdenas, después de 1935, ni en la de Miguel Alemán. Por lo mismo, propició una relativa democratización en la vida interna del PRI, que muchos consideraron inútil y hasta peligrosa.*
>
> (Meyer, 2010: 254) [196]

Ruiz Cortines le hereda la presidencia de la República a Adolfo López Mateos, éste ya como presidente enfrentó la influencia de la revolución cubana en el país, ella reflejada en las movilizaciones sindicales de orientación socialista, donde incluso llegó a usar al Ejército para reprimir a los ferrocarrileros en 1959; hacia el año 1960 nacionalizó la industria eléctrica, esta medida gubernamental como un acto simbólico de "unidad nacional", era la narrativa política recurrente del PRI.

Es importante señalar que a este periodo gubernamental se le denominó como el "desarrollo estabilizador"; es pertinente mencionar que, desde una visión crítica hacia ese modelo de desarrollo, se encuentra la opinión de Rolando Cordera y Carlos Tello, quienes sostuvieron lo siguiente:

> *El proceso industrial, en primer lugar, se orientó a abastecer en buena medida a un raquítico mercado interno, a costos elevados y con una alta protección respecto de la competencia externa, durante periodos prolongados. En segundo lugar, al seguir los dictados de la demanda de artículos importados, la producción de bienes y servicios tuvo prioridades que correspondían a las de un país con ingresos y necesidades diferentes a las de México. Por último, en este proceso se imitaron las técnicas con las que en los países desarrollados se producían estos artículos, destinados aquí al reducido mercado urbano nacional. Como, por una parte, la escala de producción y la dotación de recursos del país son distintas a las que prevalecen en las economías a las que se imita y, por la*

[196] Meyer, J. (2010). "México entre 1934 y 1988". En *Gisela Von Wobeser. Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

otra, la introducción de nuevos productos al mercado la llevan a la práctica únicamente los países que se toman de modelo, la estructura productiva mexicana además de ineficiente, incluso irracional, tiende a desenvolverse siempre con rezago. Se genera, así un subdesarrollo y dependiente, frente a la aparente modernidad de los productos de consumo y del aparato productivo y de distribución que internamente los hace posibles.

(Cordera y Tello, 1986: 33-34)[197]

Retomando el sistema electoral, el cual seguía presentando tensiones políticas ahora frente al PAN, éste después de la elección presidencial de 1958 que argumentó "fraude electoral" y decide no permitirle tomar posesión el cargo a sus seis diputados ganadores; la reacción del presidencialismo "metaconstitucional" fue impulsar una reforma electoral en 1963 que incluyó se castigaría al PAN en caso de que repitiera el hecho político de no dejar tomar posesión a sus diputados, ya que se contemplaba la pérdida del registro al partido político en caso de que los candidatos ganadores no tomaran posesión del cargo. Por otra parte, se incluyó en dicha reforma electoral la figura jurídico-política del "diputado por partido" que era una incipiente representación proporcional; en donde el criterio para la asignación de los diputados por partido fue que si el partido político obtenía el 2.5% de la votación se le asignaban cinco diputados, los cuales no debían pasar de veinte por partido, y por cada punto cinco por ciento de la votación más se asignaba un diputado. Por ejemplo, el PAN en 1964 obtuvo 20 diputados a pesar de que su porcentaje de votación fue del 11.5%. Se le debieron asignar 23, pero por el límite de la referida ley electoral no se le asignaron los otros 3.

Empero, los conflictos en materia electoral persistían ante la discrecionalidad política de la secretaría de Gobernación, la cual en 1964 le negó el registro al partido "Frente Electoral del Pueblo" argumentando falazmente que las listas de militantes eran falsas en un 47%; difícilmente creíble la negativa gubernamental, porque debido a su carácter socialista, la organización sindical y social era una formación política eficaz. A pesar de ese golpe jurídico *de facto* aquellos presentaron candidatos a diputados federales, entre los que se encontraban: Valentín Campa, Encarnación Pérez Gaytán y Alejandro Pérez, todos habían sido presos políticos del movimiento ferrocarrilero de 1958[198].

---

[197] Cordera, R.; Tello C. (1986). *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo* (Séptima edición). México: Siglo XXI.

[198] Dada las características autoritarias prevalecientes, el fin de ese partido lo realizó la policía al allanar sus oficinas para clausurar cualquier actividad partidista en 1965.

3.7 La presidencia de Gustavo Díaz Ordaz

En la historia política mexicana, se le recuerda al presidente Díaz Ordaz, solo por un hecho: la masacre del 2 de octubre de 1968, donde la respuesta gubernamental de esa época fue la cerrazón y represión del régimen político hacia el movimiento estudiantil; empero, su gobierno implementó políticas públicas que consolidaron el crecimiento económico y paradójicamente abrió al sistema político a la oposición y permitió que llegará a la presidencia nacional del PRI, el demócrata Carlos Alberto Madrazo Becerra. Con esta presidencia se produce el clivaje más importante del siglo XX, porque se rompió la concepción de la "unidad nacional", ya que era el argumento en contra de la disidencia y/o el incipiente pluralismo político, y probablemente el de mayor calado por la crisis moral del régimen político, por eso en las próximas líneas realizaré una síntesis del inaudito estudio que hizo la investigadora del Colegio de México, Soledad Loaeza[199] sobre el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, no para eximirlo de su responsabilidad histórica, sino para comprender de mejor manera ese parteaguas en el sistema político mexicano.

El sistema internacional estaba condicionando a México, sobre todo en la región latinoamericana, la cual sucumbía frente a los golpes de Estado y a las dictaduras militares, en donde uno de los hechos políticos regionales más relevantes fue el enfrentamiento entre el régimen castrista y el gobierno de los Estados Unidos con la invasión a Bahía de Cochinos y la crisis de los misiles; además la extensión de las actividades guerrilleras en el continente, incluso el ascenso de la vía revolucionaria; todo esto convirtió a México en la "excepcionalidad" política, lo que le dio fuerza al gobierno nacional para encubrir los conflictos sociales y por ello utilizó al Ejército para la defensa del *statu quo*.

Probablemente Gustavo Díaz Ordaz decidió reprimir a los estudiantes, porque en su pasado inmediato, como secretario de Gobernación en el sexenio de Adolfo López Mateos tuvo como práctica política la recurrente represión hacia todos los movimientos de izquierda, la cual se puede ejemplificar con la represión al Partido Comunista

---

[199] Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Mexicano; al Partido Obrero Campesino de México; a los ferrocarrileros; a los maestros; basta recordar que se le imputa la aniquilación del grupo guerrillero de Rubén Jaramillo; inmerso en esa habitual práctica. Quizá el enfrentamiento político más fuerte lo sostuvo con Lázaro Cárdenas del Río, el expresidente simpatizante de la revolución cubana, que llegó a constituir el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que aglutinó a miembros del PRI, del Partido Popular Socialista (PPS), éstos encabezados por Vicente Lombardo Toledano, y a intelectuales, quienes plantearon la posibilidad de lanzar un candidato de izquierda, lo que significaría una nueva división política en el seno de la familia revolucionaria; algo que finalmente no se concretó.

Retornando al carácter represivo de Gustavo Díaz Ordaz, si bien su actuar político había sido interno o nacional; ahora el mundo tenía los ojos puestos en México, primero por los Juegos Olímpicos en 1968 e inmediatamente después por el Mundial de Futbol en 1970; esa fue la enorme diferencia, entre el rol jugado por el país geopolíticamente y de transitar a ser país con eventos deportivos de carácter mundial; lo que significó que no era lo mismo reprimir en ese contexto global y evidenciarse ante los reflectores internacionales que hacerlo de manera interna.

En la interpretación prudente y realista de las políticas públicas implementadas en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz; Soledad Loaeza nos muestra desde otra mirada a ese gobernante:

> *El nombre de Díaz Ordaz evoca imágenes de confrontación entre el Estado y la sociedad que han impuesto el anonimato a otras decisiones de su gobierno: el impulso al reformismo electoral y a la oposición partidista, la política exterior de resistencia a las presiones de Estados Unidos, el Tratado de Tlatelolco –que le valió a Alfonso García Robles el Premio Nobel de la Paz-, una Ley Federal del Trabajo favorable a los intereses sindicales, la recuperación de algunos aspectos centrales de la reforma agraria, el mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento de la economía, el aumento del gasto en educación básica, media y superior, la instauración de sistemas de planificación gubernamental. Ninguna de estas decisiones está vinculada directamente con el antes o con el después del 2 de octubre de 1968.*
>
> (Loaeza, 2006:286) [200]

Sin embargo, dentro del contexto de la Guerra Fría "Latinoamericana" en el "sistema-mundo", México no podía romper con el sistema instaurado, si bien lo dejaron

[200] Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

jugar en el plano internacional con el "Movimiento de los No Alineados", eso no significaba que pudiera tener una posición rupturista frente al sistema mundial, por eso es sumamente importante observar los movimientos en la política exterior de la exURSS para entender la posición política mexicana; por lo tanto, es pertinente reproducir nuevamente la investigación de Soledad Loaeza sobre este punto:

> *La pertenencia de la región latinoamericana a la esfera de influencia de Estados Unidos era indisputable. Tanto así que el interés de los soviéticos en el área era mínimo, porque pensaban que su destino estaba predeterminado por lo que denominaban "la ley del fatalismo geográfico" que, en su opinión, condenaba a América Latina a la subordinación ante Estados Unidos. Tres acontecimientos modificaron esta visión. El primero de ellos fue el fracaso del intento de invasión a Cuba por parte de opositores a Fidel Castro en Bahía de Cochinos, en abril de 1961; el segundo fue la construcción del Muro de Berlín en agosto de ese mismo año; y el tercero fue la crisis de los misiles, en octubre de 1962…*
>
> (Loaeza, 2006: 311) [201]

Debido a lo anterior y a la reorganización de la izquierda en el país, tal y como se describió anteriormente la veta represora del exsecretario de Gobernación, convertido en el presidente de la República, tuvo que actuar de manera geopolítica protegiendo los intereses regionales de los Estados Unidos en América Latina, y "frenar" un probable avance comunista en el país, esa es una de las interpretaciones de la represión en el año de 1968. Si bien es excesivamente ideológica esta probable respuesta gubernamental, pero dentro de la órbita geopolítica podría tener un grado de validez.

3.8 La vertiente neopopulista en la presidencia de la República 1970-1982 (Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo)

Luis Echeverría Álvarez (LEA) se formó en la secretaría de Gobernación y en el PRI, es el primer presidente de México del PRI que no tuvo ningún cargo de elección popular previo a la presidencia de la República, y así continuaron hasta el año de 1994 los titulares del poder ejecutivo, es decir, -José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León nunca tuvieron una contienda electoral previa a la elección presidencial-; entre los neopopulistas y los tecnócratas, la máxima fue que el "saber es poder", si bien los primeros hicieron sus

[201] Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

posgrados en Chile, los segundos en las universidades más prestigiadas de los Estados Unidos.

Retornando con LEA, éste tuvo que implementar acciones gubernamentales como las de: “apertura al diálogo” con los universitarios debido a las consecuencias del movimiento del 68; consolidar una economía “mixta”, etc.; cuyo resultado gubernamental fue un manejo desastroso en la economía; por ejemplo, allí está el aumento de la deuda externa a 20 mil millones de dólares; la fuga de capitales; la devaluación del peso, entre las más representativas de la época.

En el caso del subsistema de partidos políticos, éste lo conformaron el PRI, PAN, Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) de 1964 a 1976, en donde la característica principal fueron las elecciones no competitivas; ya que contaba con una "oposición leal” que paradójicamente fue copartícipe de la consolidación del partido hegemónico y su sistema de partido hegemónico. A diferencia de la “oposición real” que se gestó en la Cámara de Diputados con la representación proporcional limitada a través de los “diputados de partido”.

Lo anterior fue producto del sistema político mexicano que evitó la consolidación del bipartidismo con el PAN, puesto que desde la secretaría de Gobernación sostuvo el registro artificial del PPS y del PARM; como ejemplo de lo anterior, se encuentra la reforma electoral de 1963 que para obtener diputados por partido se redujo el porcentaje para el registro de un partido político del 2.5% al 1.5%; y así se asignaban 25 diputados, esto por la baja votación de esos partidos políticos. Lo anterior se dio en el contexto de la debilidad institucional de las oposiciones. Sin embargo, la estabilidad política terminó con la segunda crisis de legitimidad que enfrentó el sistema político en 1976, cuando el PAN no presentó candidato a la presidencia, hecho que se detallará posteriormente, fue así como José López Portillo fue el único candidato a la presidencia de la república en 1976, postulado por el PRI, PPS y PARM y que ganó con el 94% de la votación.

Ya siendo presidente de la República José López Portillo, sabedor de que su triunfo electoral estaba deslegitimado, propone una reforma político-electoral diseñada e

implementada por el último ideólogo del PRI, Jesús Reyes Heroles, quien leyó muy bien la crisis interna del PAN, que lo llevó a no presentar candidato presidencial en 1976[202], así como la exclusión política de la izquierda representada en el PCM, el cual estaba proscrito, partido político que participó por última vez en 1934.

Dentro del contexto de la reforma política reyesheroliana, José Woldenberg rescata el discurso del exsecretario de Gobernación de fecha 1 de abril de 1977, que vale reproducirlo porque marcó el advenimiento de la reforma política, precisamente pronunció la referida alocución en el estado de Guerrero, una entidad convulsionada por la pobreza y con antecedentes de la guerrilla rural, veamos lo que dijo:

> *El país se enfrenta a una situación económica difícil…Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está fuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barreras.*
> *Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, formen parte de la nación.*
>
> *La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.*

---

202 Fue una disputa interna entre los expresidentes del CEN del PAN, Efraín González Morfín y José Ángel Conchello, las dos figuras encontradas su disputa a través de sus candidatos presidenciales Pablo Emilio Madero (PEM) y Salvador Rosas Magallón (SRM), el primero candidato de Conchello y el segundo de González. Es importante recordar que las reglas internas del PAN establecían que se necesitaba el 80% de la votación para ser candidato a la presidencia de la república, en dicha elección interna se presentaron tres candidatos, los dos anteriores y David Alarcón Zaragoza (DAZ), siendo el resultado de la primera ronda: PEM 58.9%, SRM 30%, DAZ 10.9%; ya en la segunda ronda declina DAZ y apoya a SRM, cuya secuela fue: PEM 57.5%, SRM 42.5% (incluidos los 26 votos que le correspondían al CEN) y en la tercera ronda el saldo final fue: PEM 53.6%, SRM 46.4%, ésta primera votación fue en octubre de 1975, posteriormente en enero de 1976 se convocó a una Convención Nacional Extraordinaria sólo con un punto: la elección de candidato presidencial entre Pablo Emilio Madero y Salvador Rosas Magallón, allí se fueron a 7 rondas, con los siguientes resultados: 1ª PEM 57.88%, SRM 42.1%; 2ª.PEM 63.3%, SRM 36.6%; 3ª PEM 64.6%, SRM 35.3%; 4ª PEM 69.7%, SRM 30.2%; 5ª PEM 70.7%, SRM 28.9%; 6ª PEM 70.7%, SRM 28.8%; 7ª PEM 72.9%, SRM 26.4%, y como nadie obtuvo el 80% el PAN no presentó candidato presidencial en la elección de 1976, hecho que provocó una severa crisis de legitimidad al sistema político mexicano.

Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de la posibilidad de progreso social.

Cuando no se tolera se inicia a no ser tolerado y se abona el campo a la fraticida intolerancia absoluta, de todos contra todos. La intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento.

(Woldenberg, 2012: 17-18) [203]

La propuesta de reforma política de 1977 fue: la constitucionalización de los partidos políticos; el aumento de 192 a 300 distritos electorales federales, incorporándose los 100 diputados federales de Representación Proporcional (RP), donde se excluyó al PRI de esta figura de representación política; esto -como incentivo político a las oposiciones de izquierda y derecha-; cuyo resultado fue la conformación de 400 Diputados; de igual manera, se estableció el registro condicionado para los partidos políticos, además se redujo el umbral para permanecer en la vida pública, del 3% al 1.5%. lo que significó que el sistema político mexicano se quedaba con el setenta y cinco por ciento de la cámara de diputados, y la oposición con el veinticinco por ciento, mientras que la cámara de senadores permaneció igual, era un “equilibrio inequitativo” como parte de la liberalización política controlada por el presidente de la República.

Sobre la reforma política de 1977, Federico Reyes Heroles, abunda en el libro biográfico de su padre, puesto que no dejó escritas sus memorias[204], narró cómo nació aquella reforma política, particularmente como la construyó Don Jesús Reyes Heroles, veamos cómo nació la idea:

Durante su estancia en el IMSS y ante la ridícula campaña de López Portillo sin contrincantes, Reyes Heroles se lanzó por su cuenta a estudiar sistemas electorales y a imaginar cuál sería el más pertinente para México. Quién iba a imaginar que desde la Dirección del IMSS se fraguaba una propuesta que debía ser consultada previamente con los opositores de todos los signos. Reyes Heroles tuvo como alumno en la Facultad a Emilio Cassinello quien, a su vez, era muy amigo de Raúl Modoro, un ideólogo central de la transición española, Cassinello fue designado embajador en México en los años setenta. Raúl Modoro fue quien fraseó aquello de la “transición pactada”. Creo que esa idea pesó en el proceso mexicano. ¿De qué servía una propuesta de modificación de la Ley Electoral si

[203] Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*. México: Colegio de México.

[204] Esto se comentó en el Capítulo I, en el Estado del Arte, donde el mismo actor político, Jesús Reyes Heroles afirmaba que era una tradición oral, que no se tenía que dejar nada escrito sobre la actuación de los políticos mexicanos.

las partes la rechazaban? Cuando López Portillo llegó a la Presidencia, buena parte del trabajo de acercamiento político estaba hecho. Después vinieron las consultas públicas en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación y, durante muchas semanas, por allí desfilaron opositores de todos los signos, intelectuales y académicos que expusieron sus puntos de vista…

(Reyes, 2015: 78-79) [205]

Reforzando lo anteriormente expuesto, la reforma política de 1977 efectivamente estuvo marcada por la influencia española, aquel político siendo presidente del CEN del PRI, le encargó a Rodolfo Echeverría que entablará relación política en 1974 con los dirigentes políticos de la llamada "Junta Democrática de España", entre los cuales se encontraban: Santiago Carrillo del Partido Comunista; Raúl Morodo jurista del Partido Popular Socialista, que después fue parlamentario del Partido de Centro Democrático y Social; José Vidal Beneyto, sociólogo, filósofo y politólogo; y Rafael Calvo Serer, filósofo, miembro del Opus Dei. En el año de 1975 todos estos personajes vinieron a México; esto fue sostenido por el propio Rodolfo Echeverría que se entabló una estrecha relación entre el PRI y la Junta Democrática de España. Existía una similitud de trato de los gobiernos de España y México con la izquierda, en ambos países estaba proscrita la izquierda, particularmente el Partido Comunista.

Es pertinente mencionar una anécdota de aquella historia política, siendo presidente de la República José López Portillo, le dijo al presidente del gobierno español Adolfo Suárez en su visita de Estado a nuestro país:

"Señor presidente, bienvenido a México. Le pido transmita a Su Majestad que, en caso de no cumplir completamente la incorporación de España a las democracias, México restablecerá su relación republicana con el Gobierno en el exilio que nunca se autodisolvió y volveremos a ser la tierra de asilo para los demócratas españoles".

Y Suárez le contestó: "Presidente, si Su Majestad y este presidente no pudiéramos culminar nuestra promesa de democratizar plenamente a España, tenga usted por seguro que los primeros exiliados de la nueva oleada seremos Su Majestad y yo".

(Navalón, 2014:)[206].

En esa coyuntura política en México, se retoma la crítica al funcionamiento del presidencialismo mexicano, por parte del economista Manuel Camacho Solís, quién en

---

[205] Reyes Heroles, F. (2015). *Orfandad. El padre y el político*. México: Alfaguara.

[206] Referido por Navalón, A. (2014, julio 20). "El empeño de Suárez", *El País*.

un breve ensayo se pregunta "*¿Cuál es el poderío de un presidente mexicano?*",[207] respondiendo que se puede acceder a esa respuesta a través de varios procedimientos: a) la visión desde el mando (las biografías de los presidentes de la República); b) la visión de los rivales (ante la poca información o la manipulación de la misma); c) la visión desde afuera; y d) las pruebas de poder, éstas son siempre frente a los grupos de presión y a la polarización de las clases sociales. Una reflexión importante, pero con poca información porque los presidentes no escribían sus biografías, así como también los rivales, que eran simbólicos o nulos; las dos vías de análisis eran las de "fuera" y lo que llamó las "pruebas de poder".

3.8.1 La economía presidencial[208] en el neopopulismo

El resultado económico de 1970 a 1976; en donde los resultados fueron: el aumento del gasto gubernamental sin incrementar sus ingresos, lo que significó un déficit fiscal, al mismo tiempo que un déficit en la cuenta corriente con el exterior, todo esto provocó un aumento de los precios; a lo que hay que agregarle la crisis energética mundial de 1973. Ante esta situación, el gobierno federal reaccionó con el aumento del gasto público e interviniendo más en la economía (acero, energía, comunicaciones, y banca), estas medidas económicas fueron la respuesta gubernamental para desactivar a las guerrillas rural y urbana, así como también para paliar las secuelas de la crisis de 1968.

Los resultados de esas políticas fueron: a) el déficit fiscal como proporción del PIB que creció de 2.5% en 1971 al 10% en 1975; b) el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos creció de 0.9 miles de millones de dólares en 1971 a 4.4 miles de millones de dólares en 1975; c) la deuda pública creció de 6.7 mil millones de dólares en 1971 a 15.7 miles de millones de dólares en 1975 y; d) la tasa de inflación aumentó de 3.4% en 1969 a 17% anual promedio entre 1973 y 1975. Hacia 1976, el país enfrentaba una crisis devaluatoria, de deuda externa, de inflación, caída de salarios, la escasa productividad, de fuga de capitales, esto porque los presidentes manejaban directamente a la economía mexicana, particularmente porque hacían lo que los especialistas llaman la "inconsistencia intertemporal", esto lo veremos en el próximo capítulo.

---

[207] Camacho, M. (1977), "Las piezas del sistema: la presidencia". *Vuelta,* (13), 25-26.
[208] Tomo prestado el título del libro de Zaid, G. (1987). *La economía presidencial.* México: Vuelta.

En el sexenio de 1976 a 1982, la recesión duró poco al descubrirse nuevos yacimientos de petróleos en el estado de Campeche, ante la euforia presidencial ahora México tendría que "administrar la abundancia", según lo expresó el expresidente José López Portillo, -que pensó sería eterna-, por supuesto que aumentaron los gastos del gobierno para financiar la venta del petróleo y eso otra vez produjo déficit fiscal, y para variar el gobierno para sostenerlo recurrió a los empréstitos internacionales a través de la banca; paradójicamente se redujeron las exportaciones no petroleras y el sector industrial. Estos hechos económicos dieron paso a que el déficit del comercio creciera de 1.8 mil millones de dólares en 1978 a 3.4 mil millones en 1980. Ello fue el resultado exiguo de las exportaciones no petroleras; y en la cual, el equilibrio de la cuenta corriente se hizo más dependiente del petróleo y, ya para 1981, representaba el 73% de las exportaciones totales. México se había transformado en un típico país de economía petrolizada.

Al termino de ese sexenio, la economía mexicana tuvo los siguientes resultados: a) la devaluación del peso; b) la disminución de la actividad económica (el PIB creció sólo a 0.6 por ciento ese año); c) la inflación de casi 100% anual; d) la disminución de las reservas a sólo 18 mil millones de dólares y; e) el caos en los mercados financieros.

En este periodo del hiperpresidencialismo determinó la política económica global, como lo fueron: la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y gasto público, la política de importaciones y exportaciones, la política petrolera y la petroquímica, la política de energía, las políticas agrícolas, pecuarias y forestales, la política agraria, la política industrial, la política turística, la política regional y la política hacia el sector paraestatal. Fue lo Gabriel Zaid denominó como la "economía presidencial".

3.9 El ascenso de la tecnocracia al poder ejecutivo 1982-2000

Las raíces globales del cambio del modelo económico en el país, se encuentran en el agotamiento del *Welfare State* en Europa, además de la influencia neoconservadora de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y los Estados Unidos en 1979 y 1980, ambos hechos políticos impactaron a México en aquellos años, además de su crisis económica interna; fue así como la élite política que gobernaba al país tuvo que dar una salida gubernamental ante tales acontecimientos, de todo eso tuvo como

resultado el "Plan Global" encargado a Miguel de la Madrid Hurtado, como secretario de Programación y Presupuesto, y el que fue redactado por los jóvenes funcionarios de la extinta secretaría, Carlos Salinas de Gortari y Manuel Camacho Solís, con el mencionado Plan se incursionó en la implementación de la modernización internacionalista, bajo un "isomorfismo coercitivo" por parte de los organismos multilaterales, como son el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este contexto político en México, se libraba una disputa política en el interior del gabinete del presidente José López Portillo, y se abre una etapa que se le denominó académicamente la "disputa por la nación", veamos lo que señalaron Rolando Cordera y Carlos Tello:

> *El proyecto neoliberal y nacionalista se presentan como las coordenadas dentro de las cuales se dará el desarrollo del país. Salvo situaciones excepcionales, ninguno de ellos parece tener posibilidades ciertas de realizarse de manera absoluta. La combinación económica-política que resulte, el peso que cada proyecto alcance entre las clases, de las formas e inclinaciones que adopte el quehacer estatal y del grado de organización y persistencia que pongan en juego las fuerzas sociales que los promueven. Su concreción cotidiana habrá de percibirse en la política económica y social que día con día se instrumente en el país: será en ella, sobre todo, en la que las opciones estratégicas referidas prueben su actualidad y pertinencia política y nacional.*
>
> (Cordera y Tello, 1986: 78-79)[209]

México no tuvo un Estado del Bienestar pero si un Estado Asistencialista, en este contexto mundial el país se inscribió plenamente al "sistema-mundo", en el cual se evidencia el declive del Estado-Nación, y la pérdida de la Soberanía; todo ello inmerso en la desaparición del mundo socialista en 1989 y el derrumbe de la exURSS en 1991, y de allí el reto para enfrentar la globalización con todos sus efectos como son: desterritorialización de la economía, una economía red, y finalmente una economía mundo. En el caso europeo se produjo un fenómeno político diferente al de esta región, allá se transitó del Estado-Nación al Estado-Región con la Constitución de la Unión Europea, que construyó sus propias instituciones sui generis como son: el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, y el Consejo de Ministros.

---

209 Cordera, R., Tello, C. (1986). *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo* (Séptima edición). México: S. XXI.

Dado lo anterior, resalto que la nueva elite política mexicana profesionalmente si bien había estudiado la mayoría en la UNAM, derecho y economía, sus posgrados los realizaron en las universidades norteamericanas de mayor presencia académica, como son: Harvard, Yale, Stanford, MIT, Princeton, entre las más importantes; particularmente en los posgrados de: administración pública, economía, políticas públicas, asuntos públicos entre los más representativos. Aquí se inicia un ciclo en donde la militancia en el PRI ya no es importante ni funcional para llegar a ser presidente de la República ni para ser miembro del gabinete, es decir transitamos de la militancia partidista bajo el "nacionalismo revolucionario" hacia la fortaleza del saber, si ahora: "el saber es poder", era el requisito indispensable para pertenecer a la nueva élite política mexicana, que se define como la tecnocracia.

El entendimiento de la globalización y su apuesta hacia la nueva modernización de corte internacionalista como era ya el caso mexicano se fue construyendo sobre la marcha una propuesta; un nuevo orden no político que reside en el "individualismo posesivo" y en las diferentes formas familiares que buscan desideologizar y despolitizar; anteponiendo las reformas económicas de: liberalización del mercado, apertura comercial, privatización, desregulación; en donde privan las categorías de la oferta y el desequilibrio, todo esto para redefinir el mercado laboral al impulsar procesos de flexibilización, en el cual se imponen los nuevos valores de: rentabilidad, productividad, competitividad, eficiencia y eficacia en un mundo "realista y pragmático". Esta nueva elite política sabía que el poder residía en el control de las instituciones económicas y financieras, además de su excelente relación y hasta formación con los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMS), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre los más importantes.

Regresando a Rolando Cordera y Carlos Tello, y hasta de manera prospectiva describieron el proyecto futuro para el país, veamos lo que escribieron en los años ochenta:

> ***México y el proyecto neoliberal***. *De acuerdo con lo anterior, el proyecto neoliberal para México tiene como proposición maestra la de que los intereses a largo plazo de las sociedades norteamericana y mexicana pueden ser mejor*

satisfechos si ambas economías se abocan conscientemente a la construcción de un sistema global de mutua complementación.
Según este razonamiento, los Estados Unidos proporcionarían a México un mercado seguro y creciente para sus exportaciones; asistencia técnica, tecnología y el ***know how*** *norteamericano; recursos financieros abundantes; bienes de capital, de consumo duradero e incluso de consumo no duradero (alimentos) a precios competitivos, y, finalmente, la posibilidad de incorporar fuerza de trabajo –en forma permanente y/o eventual- aquella parte de la mano de obra mexicana que no se pueda absorber productivamente en México. A cambio de ello, México debería estar dispuesto a proporcionar a Estados Unidos, a precios competitivos, las materias primas y los productos terminados que requiera esa economía; un mercado creciente para sus productos; a garantizar la inversión extranjera que se establezca en México; a llegar a acuerdos de integración industrial complementarios (maquilas y acuerdos similares a los que Estados Unidos ha establecido con Canadá en la rama automotriz), y por último, a fortalecer los lazos de amistad entre ambos países a través de la solidaridad y el apoyo internacional a ese país y a su política, particularmente frente al resto de América Latina.*

(Cordera y Tello, 1986: 81)[210]

3.9.1 El Redimensionamiento del Estado con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Para enfrentar la crisis económica del neopopulismo de los años setenta, particularmente existía un problema económico persistente que era la inflación, la cual en 1982 estaba situada en un 100%, pero se fue incrementando a lo largo del sexenio, entre el primer año de gobierno y 1988 la inflación llegó a un 159%, hecho que afectó el manejo de la economía mexicana, además, con la crisis de la deuda externa, y de una economía petrolizada, tuvo como resultado el estancamiento económico; frente a esta realidad económica, se optó por el cambio de modelo económico, que sería el de corte internacionalista, la izquierda lo definió como "neoliberal".

De acuerdo al contexto nacional e internacional anteriormente referido y para enfrentar la crisis nacional interna, la elite gobernante hizo suya la lógica del "pensamiento único"; por lo tanto, se procedió a redimensionar al Estado mexicano, estrategia que arrancó con el proceso de modernización de las empresas públicas en México, bajo las siguientes acciones jurídicas que marcaron el comienzo de los esfuerzos reestructuradores, con las diversas reformas en 1982 a la Ley Orgánica de la

---

[210] Cordera, R., Tello, C. (1986). *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo* (Séptima edición) México: S. XXI.

Administración Pública Federal (LOAPF). Las cuales se enfocaron dentro de la línea de reestructuración de la administración pública, estableciendo las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, la cual quedó segmentada de la siguiente manera: Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; Fideicomisos Públicos; y las entidades de participación estatal minoritaria.

Asimismo, con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, particularmente en los artículos 25 y 28, que definen con claridad la rectoría económica del Estado. De hecho fue una reinterpretación de la intervención y redefinición en las "áreas estratégicas"[211] y en forma mixta o de cogestión en las áreas prioritarias, definiendo con ello el criterio a seguir para la desincorporación o permanencia de un ente dentro del universo paraestatal. Regresando al concepto de "áreas estratégicas", éstas son las señaladas en el artículo 28 de la CPEUM; en las cuales la participación del Estado es de carácter exclusivo, debido a la importancia de dichas actividades en la vida nacional; y son las siguientes: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco (organismo descentralizado del Gobierno Federal); petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y prestación de servicios de la banca y crédito[212].

Las "áreas prioritarias" son aquellas en las que el Estado puede participar sólo o conjuntamente con los sectores social y privado. A diferencia de las áreas estratégicas, no son taxativamente enunciadas en la Constitución, porque son actividades directamente relacionadas con la dinámica propia del quehacer económico y social, por lo que su delimitación depende de lo establecido en los instrumentos que el Ejecutivo dicte en la materia. A continuación, se desglosan:

---

[211] En el mundo jurídico mexicano no existe una definición sobre "área estratégica del Estado", éste concepto proviene de la administración pública, y de cierta manera fue lo que retraso treinta años la reforma energética, en particular.

[212] Esta área fue excluida del artículo 28 por medio de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990, con el objeto de permitir la privatización de la banca

a) Bienes de Capital: entre otros, maquinaria y equipo agrícola, máquinas y herramientas, equipo ferroviario y autotransporte, industria naval, de forja, fundición, maquinado y pailería, equipo rotativo.

b) Insumos Críticos: básicamente fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel, algunos minerales y productos de la petroquímica secundaria.

c) Bienes para el Consumo Básico: vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.

d) Industrias de Punta Tecnológica: que eleven la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y que sean de avanzada para la modernización del aparato productivo (la biotecnología y la electrónica aplicada a la producción).

En 1982, el Estado mexicano participaba en 45 ramas de la actividad económica, a través de 1,155 entes distribuidos, según los datos de la extinta secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECODAM), se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 15. Empresas paraestatales

Tipo de Ente	**Número**	**Porcentaje**
Organismos descentralizados	102	8.84%
Empresas de participación mayoritaria	744	64.41%
Fideicomisos públicos	231	20%
Empresas de participación minoritaria	78	6.75%
Total	1,155	100%

Finalmente, entre 1982 y 1988, durante el Gobierno del presidente Miguel de la Madrid se desincorporaron 743 entidades; por lo que, al final del sexenio el Estado controlaba un total de 412 entes. Con lo cual, México se sujetaba a la concepción equivoca del “Estado Mínimo”. A continuación, se presenta el detalle de este proceso respecto de cada modalidad:

Tabla 16. Evolución del Sector Paraestatal

Sector	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0
Total	**1155**	1074	1049	941	737	617	**412**

Fuente: *Primer Informe de Gobierno, 1989.*
Evolución del sector paraestatal discriminado por tipos de entidades. Diciembre 1982-diciembre de 1988.

3.10 Las consecuencias políticas del Redimensionamiento del Estado

Es pertinente mencionar que en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se realizaron una serie de reformas político-electorales y a la administración pública *minimalistas*, como la de diciembre de 1982 con la "renovación moral" que al "combatir la corrupción" se modificaron los criterios jurídicos para implementar el Juicio Político. Hacia 1983 introdujo el sistema de representación proporcional[213] en todos los municipios del país; además del sistema de planeación municipal, estatal y nacional, con lo que obligaron a todos los gobiernos a racionalizar sus gobiernos a través de la presentación de los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal. En el caso de la Cámara de Diputados en 1986 se introdujo el segundo periodo ordinario de sesiones para compensar el incipiente pluralismo político reflejado en dicha cámara, además de ampliar a 500 diputados federales, bajo la modalidad de integrar a otros 100 diputados de Representación Proporcional, en donde ya entra al reparto plurinominal el PRI.

Continuando con la idea anterior, en los años 80 se empezó a observar rostros de una sociedad moderna que cada día estaba rechazando al sistema político imperante, y sobre todo marcado en la memoria colectiva por la matanza de Tlatelolco en 1968, de allí su percepción sobre el PRI que era imposible su transformación para ser un partido político moderno; y a raíz de eso, la aspiración por la democracia fue un referente

---

[213] La reforma política de 1977 estableció que los municipios que tuvieran más de 100 mil habitantes tenían derecho a la representación proporcional, a través de la "regidurías", es decir, los partidos de oposición podían ingresar al Ayuntamiento, como órgano colegiado cuya función es una especie de facultad legislativa. Es pertinente comentar que hasta antes de 1983 sólo diez municipios tuvieron representantes de oposición en sus cabildos.

impulsado por los Estados Unidos porque el PRI ya les era disfuncional con el fin de la Guerra Fría en América Latina; además que las elites intelectuales, empresariales y liderazgos políticos alternativos que fueron construyendo diversas organizaciones civiles y los acuerdos políticos postideológicos para enfrentar los múltiples fraudes electorales estatales, como en: Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Tabasco, entre los más representativos, quizá el liderazgo de mayor relevancia fue el del Dr. Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí, un viejo ciudadano que se convirtió en un luchador cívico que fue encarcelado en el año de 1961 en el Campo Militar número uno en la Ciudad de México por el supuesto delito de conspiración[214]. Personaje cívico que regresa en los años ochenta a ser alcalde de la capital de aquel estado, y candidato a gobernador en 1991.

En el mismo sentido que se abordó anteriormente, en el estado de Chihuahua, el presidente municipal de la capital de Chihuahua, Luis. H. Álvarez, permaneció cuarenta y un días en huelga de hambre para protestar en contra del "fraude patriótico" así definido desde el poder político federal al negarse a reconocer el resultado de la elección de gobernador en aquel estado fronterizo, en donde participó Francisco Barrio Terrazas como candidato a gobernador del PAN; regresando a la referida huelga del alcalde de Chihuahua la cual fue apoyada por uno de los líderes de la izquierda mexicana, como lo fue Heberto Castillo Martínez,[215] de ese hecho político se produce el primer acercamiento formal entre los líderes nacionales de la oposición de izquierda y derecha para constituirse en un "Movimiento Nacional Democrático" el 9 de agosto de 1986, siendo signado por: Pablo Emilio Madero (PAN), Arnoldo Martínez Verdugo[216] (PSUM), Heberto Castillo Martínez (PMT), Rosario Ibarra de Piedra (PRT) y Luis Sánchez Aguilar (PSD). En esa coyuntura política, en el mes de septiembre aparece la Corriente Democrática del PRI[217],

---

214 Granados Chapa, M. A. (1992). *Nava Sí!, ¡Zapata No!.* México: Grijalbo. El libro es una reconstrucción de la lucha cívico-política del Dr. Salvador Nava Martínez, quien fue uno de los pocos liderazgos éticos que ha tenido este país durante más de 30 años que duró su lucha política local en San Luis Potosí.

215 El ingeniero Heberto Castillo, dedicó parte de su lucha política a unificar a las diversas izquierdas mexicanas, del Partido Mexicano de los Trabajadores se fusionó con el Partido Socialista Unificado de México para dar paso al Partido Mexicano Socialista, de allí en la coyuntura de 1988, siendo candidato presidencial, declina a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, basta recordar que fue secretario particular de Lázaro Cárdenas del Río; ya en el naciente PRD fue senador de la república y candidato a la gubernatura de Veracruz en 1992.

216 Candidato presidencial en 1982, en donde el Partido Comunista Mexicano obtuvo casi un millón de votos, hacia la elección federal presidencial se transformó en Partido Socialista Unificado de México.

217 En el último informe de gobierno del exgobernador Cuauhtémoc Cárdenas en Michoacán, paradójicamente Carlos Salinas de Gortari asistió en representación del presidente Miguel de la Madrid, y allí se hicieron las primeras críticas a la conducción tecnocrática del gobierno.

a la par de que cuatro partidos (PAN, PMT, PSUM y PRT) y 24 organizaciones suscribieron la "Declaración del Foro Nacional por la Democracia", el cual se consideró como el inicio formal del diálogo democrático entre las fuerzas de oposición para construir un nuevo sistema político.

En esa coyuntura, el mapa de navegación para la construcción de la democracia, se produjo a través de Pactos, Acuerdos, Asambleas Ciudadanas, entre las que más destacó fue la: "Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo"[218], la cual planteo dentro de sus postulados: a) una legislación electoral democrática, b) el establecimiento de un sistema plural de partidos, c) la representación proporcional en las cámaras y ayuntamientos, d) el acceso proporcional de los partidos a los medios, e) la afiliación individual y voluntaria a las organizaciones gremiales y de partido, f) la ampliación de libertades democráticas y defensa de los derechos humanos.

Es de suma importancia resaltar que el año de 1988, fue la fecha del cambio político en el interior del sistema político mexicano, ya que existe el consenso entre los investigadores, especialistas, líderes de opinión y políticos que ese año fue el *clivaje* de los cambios políticos en el país, porque se desdibujó el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico que tenían como características tener elecciones no competitivas, la inexistencia de alternativas, y la práctica sistémica del fraude electoral, en ese año se alteró la sucesión presidencial, porque un grupo de priistas connotados decidieron cambiar las reglas del juego sucesorio, y como era una tradición que el presidente de la República en turno designará unilateralmente a su sucesor, lo que política y socialmente se le conoció como el "dedazo"[219]. Como ya se mencionó anteriormente que en el año de 1986 nació una corriente política nacionalista en el interior del PRI, y que la prensa le llamó la "Corriente Democrática", la cual fue fundada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Rodolfo González Guevara, Armando Labra, Roberto Robles Garnica entre los más representativos; y este grupo

[218] El 2 de febrero de 1988, y los integrantes fueron: Salvador Abascal Carranza, Mariclaire Acosta, Adolfo Aguilar Zinzer, Roger Bartra, Fernando Canales Clariond, Jorge Castañeda, Rolando Cordera, Julio Faesler, Luis Javier Garrido, Pablo Gómez, Jorge González Torres, Enrique Krauze, Porfirio Muñoz Ledo, Salvador Nava, Gilberto Rincón Gallardo y Eraclio Zepeda.

[219] El "dedazo" fue la forma coloquial con la cual se le designó a la forma unipersonal en la cual el presidente de la República nombraba a su sucesor en el régimen autoritario.

solicitó abrir democráticamente el juego presidencial sucesorio, para evitar que el candidato del PRI fuera designado por el presidente de la República.

Los efectos políticos de la gestación de la "Corriente Democrática" fue la solicitud de priistas de nueve entidades federativas para que fuera aceptada la precandidatura del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en el interior del PRI, para sortear la presión política y mediática el partido hegemónico diseñó un aparente método de selección partidista, a través de una "pasarela política", donde se presentaron los siguientes aspirantes: Manuel Barttlet Díaz (secretario de Gobernación), Ramón Aguirre (Regente de la Ciudad de México), Miguel González Avelar (secretario de Educación), Sergio García Ramírez (Procurador General de la República), Alfredo del Mazo González (secretario de Minas e Industria Paraestatal), y Carlos Salinas de Gortari (secretario de Programación y Presupuesto); por supuesto que se le excluyó de esa pasarela política al exgobernador de Michoacán, al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Posteriormente se designó candidato presidencial a Carlos Salinas de Gortari el 4 de octubre de 1987; ante ese hecho consumado, el PARM, le ofrece al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas la candidatura presidencial, más tarde se sumó el PPS, y después, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), fue así como el grupo disidente del PRI conformó la coalición electoral llamada Frente Democrático Nacional (FDN), la cual fue constituida por los viejos aliados del PRI, sus partidos "satélites"[220], PARM, PPS y PFCRN; y antes de que terminará la campaña electoral, *de facto* en el mes de marzo de 1988 se sumó el candidato presidencial Heberto Castillo Martínez del Partido Mexicano Socialista (PMS). El resultado electoral oficial fue de tres fuerzas políticas definidas en el plano nacional, y ello dio pauta a la irrupción del pluralismo sociopolítico, pero sobre todo con la configuración de un tripartidismo que nace justo en el incipiente resquebrajamiento del corporativismo priista[221].

En esa elección presidencial se estaba librando una batalla político-ideológica en el interior de la élite política gobernante, resulta por demás interesante, la percepción ideológica de aquella coyuntura política que tuvo el expresidente Miguel de la Madrid

[220] La denominación "satélite" a los partidos políticos fue porque giraban en torno al PRI, como sus aliados no democráticos y sujetados al autoritarismo del sistema político.
[221] El líder del sindicato petrolero, Joaquín Hernández Galicia apoyó políticamente la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas del FDN, quien a los 40 días de gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue encarcelado.

Hurtado (MMH) en una entrevista que le concedió en 2008 a Martha Anaya (MA), recordando los veinte años que habían pasado en la polémica elección de 1988. A continuación, se reproduce parte de esa entrevista:

- *(MA) Ideológicamente, ¿consideraba usted de izquierda a Cuauhtémoc y a Porfirio?*
- *(MMH) Relativamente, depende de qué entendamos por izquierda. Si entendemos por izquierda, como sucedió, la oposición a las medidas de reducción del tamaño del sector público y de liberalización de la economía, acepto que son de izquierda porque ese es el pensamiento común. Pero en el fondo yo pienso que son de derecha porque son conservadores, porque ellos quieren seguir teniendo un Estado grande e ineficaz y porque quieren seguir con las políticas proteccionistas de la economía que siguió el PRI. Entonces, en el fondo son conservadores.*
- *…*
- *(MA) ¿Y había que destruir a Cuauhtémoc y a sus seguidores?*
- *(MMH) Sí, porque no representaban un beneficio para el país. Yo estoy convencido de que hice bien en no dejarlos llegar (sic)*

(Anaya, 2009: 136-137) [222]

Es pertinente comentar que la cohesión que tuvo el PRI como partido hegemónico y que fue el elemento aglutinador se dio a través de la "disciplina" partidaria, lo que simbólicamente rompe la "Corriente Democrática", pero además también daña a una parte de la cultura política como lo fueron el "tapado" y el "dedazo", esto fue lo más importante dentro del sistema político autoritario en México, y por ende alteraron las "reglas del juego" de la institución presidencial "metaconstitucional", éste hecho político impulsado por políticos nacionalistas, también contribuyeron para el debilitamiento de la presidencia de la República, en un sentido eminentemente simbólico y político.

3.11 La importancia del partido hegemónico para la consolidación del presidencialismo en el siglo XX. Reinterpretado desde el NIH

La segunda hipótesis de la presenta investigación es el rol que jugó el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico en el desarrollo y consolidación del presidencialismo mexicano; si bien durante las tres etapas partidistas: la creación del PNR, y los rediseños del PRM, y del PRI en diferentes contextos históricos, que siempre estuvo marcado por la eficacia de las funciones que iba a jugar el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico en cada una de esas etapas.

[222] Anaya, M. (2009). *1988. El año en que cayó el sistema*. México: DEBOLSILLO.

La institucionalización de la vida pública en México se produce con la creación del PNR, éste absorbe a los partidos políticos locales, regionales y estatales que estaban en poder de los cacicazgos; además buscó centralizar la vida política orientada hacia un solo eje de mando con el presidente de la República, en primera instancia fue con la figura de Plutarco Elías Calles, es cuando nació el partido desde el Estado mexicano, con un control absoluto, antidemocrático y con un solo dueño político: el "Jefe Máximo", el cual tuvo las naturales resistencias políticas locales que se expresaban en la Cámara de Diputados, puesto que cada gobernador tenía su facción parlamentaria.

En el caso de la creación del PRM, se acerca a la interpretación política de la época fascista en Europa, ya que la idea corporativa y con las conductas cuasimilitares de la disciplina del partido se introducen después de que Lázaro Cárdenas del Río tiene que organizar a la sociedad *de clases* en aras de la "unidad nacional", y para dejar sentadas las bases del incipiente capitalismo, es por eso que ordena y controla a los campesinos a través de los ejidos, de la misma forma a los obreros en este país, quienes se convierten en aliados de los empresarios, al tener a unos sindicatos legitimadores del modelo económico y sobre todo con el naciente hiperpresidencialismo; en el caso de los militares y marinos también estaban dentro de esa integración de partido político, al igual que los empresarios, a quienes los corporativizó también, de hecho la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) era un sector más de ese partido político; aquí se podría definir que es el partido ya de masas con el cual se consolidó el presidencialismo autoritario. En donde la propuesta era la reconfiguración del capitalismo de Estado, de corte nacionalista, y popular.

Ya en la era del PRI, se eliminó el sector militar y se procedió a la constitución del sector popular, que viene siendo el espacio político para las clases medias mexicanas, un partido político que está obligado a transitar de la lucha de clases y de ser un partido de los trabajadores hacia el partido interclasista que debía promover la industrialización en el país, y que convendrá seguir siendo un partido que mantiene su corporativismo, así como también la concepción política antiliberal de la Revolución Mexicana, la cual la conjuga muy bien con el rol internacional que jugó el PRI como el centro político frente a las dictaduras y a las guerrillas, y en esa concepción política recibió el apoyo de los Estados Unidos, por eso el PRI jugará el doble papel en lo interno para consolidar el

proceso sustitutivo de importaciones y en el plano mundial como un ente equilibrador o modelo a seguir en la Guerra Fría dentro del contexto de América Latina.

Es así que en primer lugar, todos los procesos de creación y reforma del partido hegemónico los hicieron los presidentes de México en funciones, excepto el expresidente Plutarco Elías Calles, esas tareas recayeron en Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán Valdés, de hecho son las dos visiones más importantes de la Revolución Mexicana, una más social y otra más capitalista, pero que en esa simbiosis al final es un partido hegemónico, porque gracias a sus "reglas no escritas" y a su disciplina pudieron funcionar al menos las sucesiones presidenciales desde 1958 hasta 1982 sin ninguna disidencia política. Es así que podemos afirmar que, ante gobiernos *unificados*, la relación del presidente con el PRI fue *vertical* y que las decisiones eran *dependientes* de ese instituto político hacia el presidencialismo. Para reforzar la segunda hipótesis de este trabajo de investigación, considero pertinente citar a Soledad Loaeza:

> *Los poderes oficiales del presidente aumentaron con el poder extraoficial que le concedió el PRI. El partido extendió la autoridad presidencial más allá de los límites constitucionales; por ejemplo, el presidente designaba a los candidatos para los cargos de electos a nivel local, estatal y nacional. Esa prerrogativa le daba el control para renovar la élite política y, lo que es más importante, le otorgaba el control del Congreso. El partido era la base de las redes clientelistas que constituían los cimientos del régimen autoritario. También era el vehículo de la presencia simbólica del presidente en todos los niveles de la sociedad. Gracias al conjunto de poderes oficiales y extraoficiales, el presidente de México podía gobernar prácticamente sin oposición alguna durante un mandato de seis años.*
> (Loaeza, 2016: 247) [223]

Ahora, iniciamos con la interpretación del NIH, con los antecedentes del siglo XIX, se observó que la Doctrina Monroe se definió la forma de gobierno presidencialista en el siglo XIX en México, si bien con más alteraciones y/o deformaciones. Hacia las dos décadas primeras del siglo XX, la espiral de violencia política en el país no cesaba, es así como surge una especie de nueva Doctrina "Morrow", la defino así por el nombre del Embajador de los Estados Unidos en México, quien propuso la creación de un partido político para crear el sistema político en el país, particularmente en su talante injerencista intervino porque estaban preocupados debido a que la élite revolucionaria se depredaba

[223] Loaeza, S. (2016). "La democratización gradual de México: un proceso descendiente y ascendente". En *Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (Eds.) Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona, Galaxia Gutenberg.

en cada sucesión presidencial, y al detectar esta presión ambiental, propuso una salida institucional que fuera creada desde el propio poder político de México, es decir por el propio presidente de la República, fue así como **el nacimiento de una idea se transforma en un partido político**; y que se basó en una amplia **coalición política** identificada con los orígenes de la Revolución Mexicana, por eso fue **la fusión de más de cien partidos políticos** de distinto peso político, además se presentó la **coyuntura crítica** con el asesinato del General Álvaro Obregón, con este hecho político se convirtió en el momento fundacional del sistema político mexicano, debido a que la propia clase política emanada de la Revolución Mexicana definió que ya no existiría una dirección política bicéfala, sino que en el corto plazo se impuso de manera temporal el “Maximato”.

Es así como el General Plutarco Elías Calles al darle forma al PNR, se podría afirmar que su creación obedeció a los siguientes objetivos: a) institucionalizar las reglas del juego presidencial sucesorio a través de un partido político, es decir de manera moderna y civilizada; b) cohesionar a la “familia revolucionaria” que estaba dispersa en más de cien partidos políticos; c) geopolíticamente supeditarse a los Estados Unidos.

En el segundo rediseño del partido hegemónico, que ya fue el PRM, dentro de sus tareas se pueden decir las siguientes: a) disciplinar a la “familia revolucionaria” en torno a la institucional presidencial sexenal, y no personal, como lo había sido en el “Maximato”; b) el presidencialismo quebró la división de poderes, ya que supeditó al poder legislativo y al poder judicial, ambos dependían del propio presidente de la República, él nombraba a los ministros en el caso del poder judicial, y él mismo los designaba a los diputados federales y senadores, en donde el partido hegemónico ayuda a través de la disciplina de partido para tener a un Congreso de la Unión sometido; c) el presidente logró el control de su propio gabinete y designar a su sucesor en la presidencia; d) en esa etapa económica, el presidente de la República controlaba la economía.

Hacia el tercer rediseño institucional del partido y el sistema de partido hegemónico, en la era del PRI, es cuando el partido político ya fue un instrumento del presidente de la República para emprender a) la modernización que el país necesitaba con el advenimiento de la sociedad industrial, la urbanización de México, la masificación de la educación pública, el nacimiento de la clase media; b) económicamente la sociedad mexicana experimentó el proceso de movilidad social, ello fue gracias al Modelo

Sustitutivo de Importaciones, llamado coloquialmente el “milagro mexicano” en donde el PIB creció en un 6% anual del PIB, que dicho periodo comprendió de 1940 hasta 1963; c) también fue el proceso de corporativización de la sociedad, claro que todo esto fue germinando libertades políticas que exigieron a la par del crecimiento económico, la democratización del país, porque las elecciones tenían como característica la nula competencia electoral.

Con el paso de los años, el modelo económico se agotó al igual que el modelo autoritario de hacer política, en donde el primer reclamo democrático se dio en 1968, en cuya salida errónea fue la represión gubernamental; y posteriormente con el neopopulismo que tuvo como consecuencia las crisis económicas cíclicas con los mismos problemas financieros; empero, en pocos años el mundo cambió hacia un modelo económico global, a lo que México no fue ajeno a las nuevas ideas y a la presión del entorno internacional, y es cuando nuevamente se recompone el sistema político, puesto que el presidente José López Portillo tiene que llegar a un **nuevo arreglo institucional** para la sustitución de la élite gobernante, cediendo el paso a los tecnócratas, porque en la “disputa por la nación” el presidente López Portillo se quedó sin candidato presidencial, y tuvo que postular a Miguel de la Madrid Hurtado como candidato emergente.

Es pertinente comentar que el **presidente de la República era el único jugador con veto institucional individual** en el país, ya que los jugadores con veto colectivos no existían, como lo era el Congreso de la Unión, y además con un partido hegemónico en ambas cámaras, tanto la de diputados, como la de senadores que los tenía bajo la férrea disciplina, por eso se definió a México como un país que gozó de una estabilidad política durante muchas décadas; por lo tanto, el control de la agenda gubernamental la llevaba el propio presidente de la República, quien decidía bajo la **regla de la unanimidad**.

Finalmente, el PRI fue una institución mediadora entre el presidencialismo “metaconstitucional” y el Estado mexicano; paradójicamente el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico que ayudó a la consolidación del presidencialismo, también pudo limitar al poder ejecutivo federal a través de la “no reelección”, que era el límite político temporal que tuvo el partido hegemónico frente al poder presidencial; por lo que aprendieron del error del PNR que posibilitó la reelección presidencial de Álvaro Obregón. Fue así, como las aspiraciones reeleccionistas de Miguel Alemán Valdés y

Carlos Salinas de Gortari fueron frenadas precisamente por el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico. La razón de ser y hacer política la tuvo el PRI como institución política, puesto que enfrentó a los presidentes de la República que pretendieron extender su poder político más allá de un sexenio, siguiendo la idea para crear un nuevo "Maximato"; si bien dos expresidentes construyeron equipos políticos transexenales, como lo fueron LEA y CSG, éstos fueron frenados por el partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico, a la luz de la historia política de México, ese fue el papel más importante del PRI. Lo que podríamos afirmar desde la perspectiva teórica de George Tsebelis es que el partido hegemónico fue un **jugador con veto partidario** hacia el hiperpresidencialismo.

CAPÍTULO IV

EL FIN DE LAS PRESIDENCIAS DE LA REPÚBLICADEL PRI EN EL SIGLO XX

El presente capítulo se analiza el "desmantelamiento" del hiperpresidencialismo, debido a las reformas constitucionales que diseñaron y/o rediseñaron a las instituciones, algunas sólo sirvieron como un instrumento de legitimación hacia el presidente Carlos Salinas de Gortari (CSG), como bien pudieron haber sido en su primera fase la CNDH y el IFE; y por el otro lado serían las instituciones que con su autonomía llegaron a limitar el poder del propio presidente de la República; como fue la autonomía del Banco de México y la reforma al poder judicial en 1994, y la división de poderes arrancó con el resultado electoral en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, ésta última de manera indirecta contribuyó el presidente EZPL con la reforma electoral de 1996, la cual de cierta manera terminó por definir la transición "votada", con lo cual aplica que el sistema electoral define al sistema político; y en general a todo este conjunto de reformas jurídicas que dieron origen a la presidencia políticamente débil.

4.1 El proceso de Modernización con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La continuidad en el modelo de modernización internacionalista estuvo a cargo del presidente de la República, CSG, quien inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, al siguiente año en 1990 desarrolló tres acciones gubernamentales para afianzar el proceso modernizador en el país: a) El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (26-01-90); b) El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública (1988-1994); y c) El Acuerdo Presidencial del 25 de septiembre de 1990, en el que se establecen los principios y bases de la desincorporación bancaria, por medio de la cual el Estado mexicano se desprendería de las dieciocho instituciones financieras manejadas por el Gobierno Federal desde 1982.

Dentro de los objetivos del proceso, el presidente CSG, derivó en redimensionar al sector paraestatal a través de la "Desincorporación" de entes por diversas vías: venta, extinción, liquidación, fusión o transferencia. En la segunda fase se le denominó "Reestructuración y Modernización de las Empresas Paraestatales". Esto de acuerdo al informe de la SHCP, quedó de la siguiente manera:

1) Modernizar al Estado mexicano.
2) Optimizar el uso de los recursos escasos del sector público (tanto en términos económicos, como sociales) orientándolos hacia actividades esenciales o prioritarias (agua potable, salud, inversión en el campo, alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia).

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, éste abordó directamente el aspecto de las "áreas prioritarias", dándole tal carácter a los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos. Asimismo, dentro del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el Ejecutivo manifiesta una serie de criterios cuyo uso le permite definir como prioritarias:

1) Áreas en las que exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionen el ambiente de sana competencia, el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo.
2) Áreas de actividad en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores social y privado.
3) Actividades tendientes a generar insumos o productos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiera.
4) Actividades dirigidas a impulsar el desarrollo económico.
5) Actividades básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial.
6) Actividades de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos de los productores.

Al igual que se procedió en el gobierno anterior, se continuó con la profundización del ajuste en las empresas paraestatales; por ejemplo, el sexenio de Carlos Salinas arrancó con 412 empresas públicas, tal y como se observó en el capítulo anterior, y terminó de acuerdo con los procesos de desincorporación con 216, contrastemos los datos con la siguiente tabla:

Tabla 17. Desincorporación de las Empresas Paraestatales

Sector	1991	1992	1993	1994
Organismos descentralizados	77	82	82	81
Empresas de Participación Mayoritaria	119	100	98	106
Fideicomisos Públicos	43	35	30	29
Empresas de Participación Minoritaria	0	0	0	0
Total	**329**	217	210	**216**

Evolución del sector paraestatal discriminado por tipos de entidades. Diciembre 1991-noviembre de 1994.

4.2 Reforma al Sistema Financiero: la autonomía del Banco de México (Banxico)

Es importante resaltar que dentro de la "economía presidencial", se encuentra la relación directa entre el presidencialismo "metacontitucional" con Banxico, de acuerdo a esto es importante la opinión del especialista Eduardo Turrent Díaz, quien afirmó que: "el presidencialismo en el sistema político de México resultó un peligro muy importante para la autonomía del banco central"[224]. Dicho lo anterior, procedo a realizar una breve reseña histórica del referido Banco, la cual según los especialistas se puede subdividir en tres etapas:

4.2.1 La Autonomía reglamentaria (1925-1938)

De acuerdo con el Artículo 28 original de la CPEUM de 1917, el gobierno tiene la función reservada y exclusiva de emitir billetes; hecho que tenía que cumplir la milicia gobernante de esa época, por lo que fue una de las preocupaciones gubernamentales para la creación del referido banco. Empero, antes de pasar a la creación de Banxico, es pertinente citar a Carlos Castillo Peraza para entender el ambiente previo a su gestación:

> *En 1921, ya en el gobierno de Obregón, Gómez Morin fue nombrado primero oficial mayor de Hacienda y después subsecretario de esa dependencia. El secretario, don Adolfo de la Huerta, encargó al joven abogado –cada día más conocedor del derecho económico- la revisión y planteamiento de la política bancaria y financiera. Gómez Morín ideó y formuló el proyecto de creación del Banco Central, un banco que fuera el único responsable de la emisión de la moneda, como organismo autónomo. Durante su estadía en Nueva York había*

[224] Revisar a Turrent Díaz, E. (2007). *Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México*. Documento de Investigación No. 2007-10. México: Banco de México.

*estudiado el funcionamiento del **Federal Reserve System**, del cual tomó algunas ideas.*

(Castillo, 1994: 16) [225]

Fue en la presidencia de la República de Plutarco Elías Calles cuando el 25 de agosto de 1925 se fundó Banxico, bajo el diseño de Manuel Gómez Morin, quien además fue el primer presidente del Consejo. Reconstruyendo aquella etapa institucional, considero importante retornar a la opinión de Carlos Castillo Peraza sobre el momento fundacional de Banxico:

En 1925 el secretario de Hacienda del presidente Plutarco Elías Calles, ingeniero Alberto J. Pani, nombró una comisión integrada por Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías de Lima, para que formulara la ley constitutiva del Banco Único de Emisión (Banco de México) y los estatutos de la institución. En esa pequeña comisión Gómez Morín fue el ponente que planteó las ideas principales con las que se configuraría ese órgano financiero, así como sus estatutos. La ley fue aprobada por el Congreso en agosto y Gómez Morin fue uno de los otorgantes de la escritura constitutiva del Banco.

(Castillo, 1994: 18-19) [226]

De acuerdo a lo anterior, en la ley primigenia del referido Banco, se propuso su propia autonomía, dentro de sus funciones también buscaba la estabilidad de precios; incluso con la nueva normatividad se implantaron las reglas en la forma de topes a la expansión de variables clave, como fueron: el saldo del crédito al gobierno, el saldo de la cartera, el monto de billetes y monedas en circulación, entre las más importantes.

4.2.2 La Autonomía carismática (1955-1970)

Hacia 1936 se produjo una reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, lo cual hizo que se perdiera la independencia primigenia del Banco, ya que las reformas jurídicas nunca se aplicaron; hacia 1941 se creó otra nueva ley que abrogó a la de 1936; con errores jurídicos y políticos, particularmente en los artículos transitorios.

En ese periodo el Banco de México tuvo un alto reconocimiento institucional por el prestigio intelectual y moral de los titulares de la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la del director de Banxico, quienes por cierto operaron su

---

[225] Castillo Peraza, C. (1994). *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología)*. México: FCE.
[226] Castillo Peraza, C. (1994). *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología)*. México: FCE.

funcionamiento sin interferencias políticas, y se le reconoció que tenía una autonomía *de facto* no *de jure,* cuyo resultado fue la estabilidad monetaria y de crecimiento. Aunque no existe un consenso histórico sobre la fecha de la "autonomía carismática" si fue en 1954 o 1958, pero allí el presidente Adolfo Ruiz Cortines le pide al director de Banxico, Rodrigo Gómez, y al secretario de la SHCP, Antonio Carrillo Flores, una salida a la devaluación. La respuesta que dieron los referidos funcionarios fue un nuevo tipo de cambio sostenible y de su mantenimiento.

Ya en 1958 cuando empezó la etapa del "Desarrollo Estabilizador", la cual por cierto fue diseñada e instrumentada por Banxico, resaltando su característica heterodoxa para la época; la estrategia consistió en la salud de las finanzas públicas para que el banco pudiera conservar el control monetario y también para contener una ampliación excesiva del déficit en cuenta corriente. El otro elemento consistía en asegurar una tasa de inflación interna semejante a la de Estados Unidos. Esto se vio reflejado en el crecimiento del PIB que llegó a un 7.4%, y la inflación se mantuvo en un 5.4%, y cuyo resultado en el ingreso per cápita fue el de un incremento del 4.4%.

En el sexenio de Adolfo López Mateos, existió una coordinación entre la política monetaria y la política fiscal, estrategia diseñada por el titular de Banxico y el titular de la SHCP, Rodrigo Gómez y Antonio Ortiz Mena, respectivamente. Lo que hicieron fue orientar la estabilidad de precios como un elemento indispensable que estuvo acompañado por el fortalecimiento de la confianza para ahorradores, inversionistas y consumidores y una actuación congruente del Estado como promotor del desarrollo. Por lo tanto, impulsaron una política antiinflacionaria basada en la coordinación y armonización y funcionalidad sistémica de la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria y la política salarial.

El "Desarrollo Compartido" se instauró en 1970, paradójicamente con la muerte de Rodrigo Gómez y el nombramiento de Antonio Ortiz Mena como presidente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aquí es prácticamente cuando empezaron los problemas financieros, porque el gobierno decidió que se emitiera mayor circulante puesto que habían incrementado la distribución del ingreso y el gasto público, cuyo resultado fue el déficit fiscal, aunado al crecimiento de la deuda pública externa, hay que recordar que al inicio del sexenio la deuda era de 3,500 millones de dólares.

Para dimensionar el manejo de la economía desde la presidencia de la República, hay que recordar que, en 1973 el presidente LEA dijo públicamente que: “la economía se maneja desde Los Pinos” (sic), y en ese sexenio la economía política se sujetó a lo que los especialistas definieron como la “*inconsistencia intertemporal”*, cuya interpretación en el caso de la economía mexicana, fue que la conducción quedaba en manos de poderes sujetos a intereses políticos de corto plazo. Para continuar abundando en ese rubro; por ejemplo, en 1982 la Junta de Gobierno del Banco de México en los hechos era una extensión del gabinete económico del presidente de la República, puesto que era un organismo público descentralizado, en donde su Consejo era la propia Comisión de Cambios y Valores, la que por cierto no permitía la participación del sector privado. Esto fue una muestra de la “economía presidencial” que existió en el país durante mucho tiempo, pero que se llegó a acentuar en el periodo neopopulista que experimentó México en la década de los años setenta.

4.2.3 La autonomía institucional (1993 a la fecha).

La solución para que la política económica no cayera en la “inconsistencia intertemporal” era crear bancos centrales autónomos con un mandato de largo plazo, dotados de todas las protecciones para que pudieran satisfacerlo. Siguiendo esta sugerencia en 1993 se cambió la fórmula en Banxico, mediante la creación de la Junta de Gobierno y de las figuras de Gobernador y Subgobernadores, nombramientos que los propone el presidente de la República y el Senado los aprueba.

Dentro de las facultades de Banxico no está la política cambiaria, vale decir que la autonomía es con respecto a la determinación y al manejo de la política monetaria, y la política cambiaria está a cargo de un órgano colegiado llamado “La Comisión de Cambios” que se integra por funcionarios de Banxico y de la SHCP, ésta tiene voto de calidad en caso de empate. Dentro de lo observable en su diseño institucional, que es el único Banco Central en el mundo que se diseñó bajo una **política de Estado**, ya que se constitucionalizó, quedando plasmada la reforma de 1993 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 28: *El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional,*

fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El cambio en Banxico se produce por dos hechos: el férreo combate a la inflación y la modificación en las funciones del Estado en la economía, éste segundo punto se explica en los procesos de desincorporación que se emprendieron desde el gobierno de MMH pasando por el de CSG y hasta llegar a la presidencia de EZPL.

4.3 El nudo político-electoral del gobierno de Carlos Salinas de Gortari

Los resultados de la elección federal de 1988 no solo le fueron adversos al partido hegemónico y al sistema de partido hegemónico, sino que evidenciaron una multiplicidad de crisis: control político, eficacia, legitimidad, legalidad y gobernabilidad, es decir, existe un "antes", "en" y "después" de la elección, por eso el discurso de CSG, el 7 de julio de 1998, en donde afirmó que: "la era del sistema de partido casi único ha terminado".[227]

El "antes" fue provocado por la "Corriente Democrática" del PRI, encabezada por el ideólogo del movimiento Porfirio Muñoz Ledo[228] y por el símbolo político que fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quienes alteraron las tradicionales reglas del juego sucesorio presidencial, ya que propusieron una "elección abierta", y es de esa manera como alteran el juego político del "tapado", que era el ritual en la política autoritaria mexicana, ésta la explica de la siguiente manera, el extitular del IFE, José Woldenberg:

> *El juego del tapado era el acompañamiento previo al destape. En los meses anteriores se desataba una especulación sin límites. En los medios, en las escuelas o las cantinas, un tema recorría las conversaciones: quien sería el preferido del presidente en turno, quien sería el beneficiado por el* **dedazo***. Se multiplicaban sesudas especulaciones, se leían signos indescifrables de la misma forma en que los astrólogos interpretan los horóscopos, se cruzaban apuestas, se hacían retratos hablados…*
>
> (Woldenberg, 2012: 54)[229].

[227] Conferencia de prensa transmitida por televisión en cadena nacional.
[228] Secretario de Educación Pública y del Trabajo, presidente del CEN del PRI, representante de México ante la ONU, Senador por el PRD, presidente del CEN del PRD, Diputado Federal del PRD, Candidato presidencial del PARM en 2000, exEmbajador de México ante la Unión Europea, Diputado Federal del PT.
[229] Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*. México: Colegio de México.

Después de que los disidentes renunciaron al PRI en 1987, rumbo al año electoral de 1988 constituyeron el Frente Democrático Nacional (FDN), una coalición electoral que se produjo por la falta de control del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, candidato perdedor a la candidatura del PRI, o en otra interpretación política como lo sugiere Jorge G. Castañeda, el secretario de Gobernación soltó las amarras para abrirle otro frente político a CSG.[230]

El "en" se produjo con la famosa "caída del sistema" al suspender el conteo de los votos, y retrasar los resultados electorales hasta el 13 de julio de 1988, cuando las elecciones se realizaron el 6 del mismo mes. Siendo los primeros resultados electorales que el candidato del PRI, perdió la votación en los estados de: Baja California, estado de México, Michoacán, Morelos y DF, de igual forma también el PRI perdió 66 diputaciones federales (22%) y 4 senadurías (6.2%), éstas en Michoacán y el D.F.

El "después" se da en la autocalificación de la elección presidencial que se realizaba la Cámara de Diputados, con este hecho se incuba una crisis de legalidad en la elección presidencial que dura de julio a diciembre de 1988, dicha crisis se enfrentaba al escenario de que los diputados electos del PAN y del FDN que eran 240 se unirán para anular la elección presidencial, aquí considero pertinente la reconstrucción histórica que Martha Anaya realizó sobre la elección de 1988, veamos lo que escribió:

> *Los posibles escenarios que preveía el PRI erizaban la piel no sólo al grupo salinista sino a la clase política en general, de los empresarios, de los religiosos, de algunos gobiernos extranjeros. Y es que si el PAN y el Frente Democrático Nacional se unían, podían echar abajo la constancia de mayoría que la Comisión Federal Electoral había otorgado a Carlos Salinas de Gortari. Es decir, no habría presidente electo, las elecciones se anularían.*
>
> (Anaya, 2009: 98-99) [231]

La importancia de llegar a un acuerdo político por parte del nuevo grupo gobernante apremiaba, porque del otro lado los candidatos presidenciales de la oposición: Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier y Rosario Ibarra, suscribieron el "Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia" el 16 de noviembre de 1988, con el referido "Compromiso", se observaba que quien se oponía a negociar con CSG fue el excandidato

[230] Castañeda, J. (1999). *La herencia*. México: Alfaguara. Un libro obligado para entender las últimas sucesiones presidenciales del siglo XX en el PRI.
[231] Anaya, M. (2009). *1988. El año en que cayó el sistema*. México: Debolsillo.

presidencial Manuel Clouthier, pero no el PAN como partido político, por eso después de la "muerte accidental" del excandidato presidencial panista el 1° de octubre de 1989 fue más fácil la negociación del PAN con la nueva elite gobernante.

Continuando con la línea de investigación anterior, al otro día de tomar posesión el 2 de diciembre de 1988[232], Carlos Salinas se reunió con la dirigencia nacional del PAN: Luis H. Álvarez[233], Diego Fernández de Cevallos,[234] Carlos Castillo Peraza[235] para consolidar la alianza política que sostendrían durante el sexenio salinista, aquel trípode de la estructura del PAN fueron: el símbolo político de la elección presidencial de 1958; el negociador político; y el ideólogo panista; ese grupo panista dio resultados inmediatos, ya que el gobierno federal reconoció el triunfo del primer gobernador del PAN en Baja California, cuyo candidato fue Ernesto Ruffo Apel[236] en 1989, y en ese momento el presidente de la República optó por fomentar la "democracia selectiva", puesto que al naciente PRD le negaron los triunfos municipales y legislativos locales en los estados de Michoacán y Guerrero, mientras que al PAN se le reconocieron triunfos importantes en algunas alcaldías de estados del norte del país. Además, en ese tiempo se inaugura una etapa de persecución política hacia el PRD.[237]

En 1990 el PAN aprobó una reforma electoral en donde se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), institución que conformó un nuevo padrón electoral, la credencial para

---

232 Anaya, M. (2009). *1988. El año en que cayó el sistema*. México: DEBOLSILLO. Según la autora el 27 de agosto de 1988 se reunieron Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, Luis Donaldo Colosio, Manuel Clouthier, Luis H. Álvarez en la casa del empresario Juan Sánchez Navarro. En donde el excandidato presidencial acepto pactar con Carlos Salinas de Gortari, después de hacerle fuertes reclamos.

233 Político panista que luchó en contra del sistema político autoritario desde 1958, del radicalismo transitó al proceso de negociación política para llegar a gobernar este país, de una enorme solvencia moral, fue diputado federal, presidente municipal de Chihuahua, presidente del CEN, senador de la república, Comisionado para la Paz en Chiapas, su último puesto fue el titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el gobierno de Felipe Calderón, indudablemente el cuadro más calificado del PAN para negociar con los zapatistas, además aún mantiene relación con los dirigentes históricos de la izquierda mexicana.

234 Abogado, representante del PAN ante la Comisión Federal Electoral en 1988, diputado federal que llega a negociar directamente con Carlos Salinas las contrarreformas electorales de 1991, candidato presidencial en 1994, senador de la república, ciertamente un conocedor de los sótanos del viejo sistema político mexicano.

235 Ideólogo del partido, diputado federal, secretario general del CEN en la época de Luis H. Álvarez, presidente del CEN, candidato perdedor a la jefatura de gobierno en 1997, renuncia al PAN antes de su muerte en el año 2000.

236 Empresario bajacaliforniano que fue jefe de personal y director general de "Pesquera Americana Zapata", cuyo presidente era George Bush padre hasta 1982. Es pertinente comentar que en los años cincuenta del siglo pasado, Bush padre junto con los hermanos Liedtfe fundaron "Zapata Oil", al final se separan amistosamente, y a los hermanos Liedtfe se les queda esa empresa y George Bush funda "Zapata Offshore".

237 Se calcula que en el periodo salinista fueron asesinados 400 militantes del PRD. En las cuentas de ese partido.

votar ya tendría la fotografía[238]; éstos al parecer fueron los acuerdos para el reconocimiento formal de CSG como presidente de la República[239]; pero en la parte autoritaria se estableció, que "si algún partido político no obtuviera la mayoría absoluta, quien tenga la mayoría relativa y un mínimo de 35%, pasará a ocupar automáticamente el 50% más 1 de los escaños", ésta era una cláusula de gobernabilidad, que se introdujo como una previsión política de lo que el propio presidente había vivido tres años antes.

Siguiendo con el análisis anterior, sobre todo con los resultados de la elección federal en 1991, donde el PRI ganó 290 de 300 distritos electorales federales, éste realineamiento electoral se explica por lo siguiente: a) la idea de que México se dirigía hacia el primer mundo, cuya aspiración fue proyectada por el presidente de la República CSG; y b) al Programa Nacional de Solidaridad; ambas estrategias fueron las que le dieron 11% más de los votos al PRI, cuya característica principal fue el impulso priista del voto urbano, ésta elección se consideró como el primer realineamiento electoral hacia el PRI; y c) el crecimiento de la economía entre 1989 y 1990 que fue de 3.3%, después de haber experimentado la "década pérdida", como le llamo la CEPAL.

De manera inversa al plano nacional, los resultados electorales fraudulentos en las elecciones locales de gobernador en 1991 en San Luis Potosí y Guanajuato. En el primer caso, se resalta la participación cívica y la lucha política del Dr. Salvador Nava Martínez, quien fuera postulado por el "Frente Cívico Potosino" (FCP), el cual aglutinó a los partidos políticos: PAN, PRD Partido Demócrata Mexicano (PDM), además del Nava Partido Político; es pertinente comentar que fue una contienda electoral local que se nacionalizó e internacionalizó, y que indudablemente con la movilización postelectoral que fue la más importante durante ese sexenio, -no le restó importancia a la elección de Vicente Fox en Guanajuato-, pero no hay comparación entre esos liderazgos políticos, ya que el Dr. Salvador Nava fue muy diferente y contrastante política, intelectual y éticamente a Vicente Fox Quesada.

---

[238] Ernesto Ruffo Apel, el primer gobernador del PAN en el país, fue quien introdujo esta credencial de elector en la elección local de Baja California en 1989.

[239] En el contexto de la negociación política nace un grupo disidente panista, llamado "Foro Doctrinario y Democrático", quienes renunciaron en 1991 y estuvo integrado por: Pablo Emilio Madero, Bernardo Batiz y, Jesús González Schmall, los dos últimos colaboradores de Cuauhtémoc Cárdenas cuando fue Jefe de Gobierno.

El Dr. Salvador Nava Martínez a sus 76 años de edad confrontó al presidente de la República CSG, no era la primera vez que enfrentaba al sistema político mexicano, revisando su biografía política del oftalmólogo Nava Martínez, con su ética profesional y política, ya había dejado huella al enfrentarse a los dos caciques de San Luis Potosí: Gonzalo N. Santos y Carlos Jonguitud Barrios, el primero fue uno de los hombres fuertes de la Revolución Mexicana, mientras que el segundo era el líder nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a ambos derrotó políticamente en las urnas en 1956 y 1983, respectivamente, alzándose con el triunfo en la capital de ese estado. Ahora, la confrontación ya no fue estatal, sino se tornó nacional y en contra del último presidente con facultades "metaconstitucionales".

Como una muestra de la importancia de dicho personaje político local, un grupo de intelectuales y políticos realizaron el "Foro de Análisis de las Elecciones Estatales" en San Luis Potosí, en donde participaron: Cuauhtémoc Cárdenas, en ese entonces presidente nacional del PRD, Luis H. Álvarez, presidente del CEN del PAN, y de los excandidatos presidenciales en 1988 Heberto Castillo y Rosario Ibarra, además de los intelectuales como: Enrique Krauze, Jorge Castañeda, Adolfo Aguilar Zinzer, José Antonio Crespo, y otros miembros de la clase política de esa época como: Graco Ramírez, Antonio Santos, Samuel del Villar, además de los líderes religiosos, que si bien no pudieron asistir, enviaron sus mensajes dos miembros del Episcopado, Carlos Quintero Arce de Hermosillo (Sonora) y Arturo Lona de Tehuantepec (Oaxaca). Evento que tuvo una resonancia nacional porque el peso político en la democratización del país pasaba por los estados de la República.

Del fraude electoral en la elección para gobernador en San Luis Potosí en 1991, la sociedad potosina, así como los políticos de oposición, los intelectuales, los líderes religiosos y de opinión emprendieron acciones para presionar al presidente de la República, con acciones locales, sin embargo, se dieron a la tarea de emprender un proceso de internacionalización del conflicto, en el cual de manera directa estuvo a cargo de Enrique Krauze, quien al publicar un artículo primero en el periódico "La Jornada" de México que se tituló "Desagraviar a San Luis Potosí", y el cual fue reproducido por el *The Wall Street Journal*, esto puso los ojos del gobierno de los Estados Unidos sobre el manejo que le daba el presidente Carlos Salinas a las elecciones estatales, a continuación, se reproduce el final del artículo:

Como ocurrió en las elecciones para gobernador en Guanajuato, y por razones mucho más profundas, el presidente Salinas podría reconocer y desencadenar la madurez política San Luis mediante un acto de desagravio. Hacerlo es actuar con arrojo histórico y con sentido de justicia. No hacerlo es aferrarse a una inercia ciega e inútil, es bloquear la vía natural de México hacia la democracia, es tomar la Constitución en las manos y repetir:" Qué cosa tan hermosa, ¡pero es letra muerta!"

(Krauze, 2000: 162) [240]

En esta línea de interpretación, por ejemplo el gobierno federal inauguró las primeras "concertacesiones"[241] con el PAN en Guanajuato, además ya había aceptado la pérdida del PRI en Baja California y Chihuahua, con lo cual rompió vínculos y lealtades entre los priistas locales. Regresando al referido tema, José Woldenberg opinó lo siguiente:

Las llamadas entonces ***concertacesiones*** *consistieron en ofrecer un cauce de solución política a diferendos que parecían irreconciliables… Lo bueno de las concertacesiones es que desactivaban y ofrecían salidas a confrontaciones políticas agudas. Lo malo era que por esa vía se deslegitimaba aún más a las instituciones electorales e incluso a los propios procesos comiciales…*

(Woldenberg, 2012: 79) [242]

El presidente de la República CSG como ya se había escrito anteriormente al impulsar una democracia "selectiva", en donde ya había excluido al PRD, sino que también neutralizó a otros actores extrasistémicos, como fueron los casos de los excandidatos a la gubernatura Salvador Nava Martínez y Vicente Fox Quesada; fue así como el titular del poder ejecutivo federal era un actor importante, que se asumía como un **jugador con veto institucional**; frente a la complejidad de lo local, ésta interpretación académica se refuerza con el desarrollo de la "microhistoria" que contribuyó a analizar la democratización del país; aquella tiene como raíz el trabajo del historiador Luis González y González[243], quien propone estudiar la "historia matria" y/o la "patria chica", esto en alusión al terruño, si bien su diferenciación de la *macrohistoria* que para él tiene 4 ejes: espacio, tiempo, sociedad y vicisitudes; en lo que respecta a la *microhistoria,* el espacio

---

[240] Es evidente que el debate entre los intelectuales no era la discusión sobre la forma de gobierno, pero en este caso Enrique Krauze influye en el gobierno de los Estados Unidos a través de los poderosos medios de comunicación norteamericanos para que presionen al gobierno de Carlos Salinas, y al final se da la "concertacesión" en Guanajuato, que la encabeza Carlos Medina y en San Luis Potosí designan a un pariente del Doctor Nava. Revisar Krauze, E. (2000). *Tarea política. Ensayos políticos 1988-2000*. México: Tusquets.

[241] En la elite política mexicana se afirma que dicho proceso político lo diseñó y recomendó Manuel Camacho Solís, como una forma de negociar la ley y el resultado electoral por la vía de la política.

[242] Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*. México: Colegio de México.

[243] González y González, L. (1968). *Pueblo en vilo*. México: FCE. Concepto que nos ayuda a entender el proceso del pluralismo político, las alternancias políticas locales desde los años noventa.

es el terruño, donde el tiempo es lento que se describe de la geografía, por eso es geohistoria, en donde el espacio es corto y el tiempo largo, además con ritmos muy lentos. Para Luis González la historia local es una historia diferencial, ya que trata de medir la distancia entre la evolución general y la evolución en particular de las localidades, y eso fue con el arribo a la democracia en México, los estados tuvieron diferentes ritmos democráticos, mucho más acentuado en el sur que el norte y centro del país.

Dentro de esa misma línea de interpretación, sobre las victorias locales de la oposición que desempeñaron un rol fundamental en la democratización del sistema político mexicano. Esto no necesariamente difiere con los tradicionales estudios de la transición a la democracia en los países de Europa del Este y a algunos de América Latina, cuyo énfasis fue el estudio de los actores y las tendencias políticas nacionales, no locales y/o regionales. Sobre esta posición coincidente, se encuentra la reflexión de la investigadora del CIDE, Yemile Mizrahi:

> *…en México la dinámica del cambio político parece moverse desde las regiones hacia el centro. Esta vía, que llamo "centrípeta" y que se inicia con la alternancia en el poder en el ámbito local, aunque es gradual, surge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político. La "excepcionalidad" de México en este terreno puede explicarse por el balance de fuerzas existente en el país y por la consecuente estructura de oportunidades que enfrenta la oposición en México.*
>
> (Mizrahi, 2002: 363) [244]

Hacia el final del sexenio salinista en 1993, el presidente de la República reformó la conformación de la Cámara de Senadores, aumentando de 64 a 96 sus integrantes, antes se elegían dos senadores por cada una de las entidades federativas y el DF; ahora se mantendrían el mismo número de sanadores por estado por la vía de la Mayoría Relativa, y se incluye un senador de Primera Minoría por cada entidad federativa, es decir, el candidato que quedaba en segundo lugar entraba a la Cámara de Senadores, con lo cual esa Cámara ingresaba dentro del gradualismo político gubernamental hacia el reconocimiento del pluralismo sociopolítico.

[244] Mizrahi, Y. (2002). "Democracia, eficacia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México". En *Elizondo Mayer Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito Lecturas sobre el cambio político*. México: CIDE/FCE.

Hacia el final del sexenio de CSG en 1994, como una respuesta a su democracia selectiva, surgió un grupo de intelectuales y políticos que decidió constituirse en el *Grupo San Ángel*, éste se presentó como el eje que podría conducir la transición política para evitar un "choque de trenes" en la elección presidencial de aquel año, definición hecha por Demetrio Sodi de la Tijera, dentro de los integrantes figuraron: Bernardo Sepúlveda, Enrique González Pedrero, Ricardo García Sáenz, David Ibarra Muñoz, Jesús Reyes Heroles, Jorge G. Castañeda, Amalia García, Vicente Fox, Tatiana y Manuel Clouthier, Carlos Fuentes, Enrique Krauze, Elena Poniatowska, Julieta Campos, René Avilés Fabila, Manuel Camacho Solís, Elba Esther Gordillo, entre los más representativos. Actores políticos que la mayoría de ellos estaría en la Alternancia en el año 2000.

4.3.1 La relación del presidente Carlos Salinas de Gortari con el PRI

La irrupción de la "Corriente Democrática" y su primer desenlace en la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en el FDN, y después el surgimiento en 1989 del PRD, cuya gestación fue porque el PMS le cedió su registro como partido político, y de cierta manera el grupo hegemónico en ese naciente partido fueron los que provenían del PRI, y que era su veta nacionalista[245].

El sistema electoral federal en 1988, le reconoció seis millones de votos al candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, provenientes del sector campesino obrero y clase media fundamentalmente, es aquí donde los cálculos del presidente del CEN del PRI, Jorge de la Vega Domínguez que fueron veinte millones de votos para el candidato presidencial CSG, nunca aparecieron en las urnas, puesto que alcanzó menos de la mitad de esa cifra, lo que significaba un distanciamiento considerable entre el partido hegemónico y el ahora presidente de la República, y esto se fue complejizando porque siendo presidente del CEN del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta en 1989 tuvo que

[245] El primer presidente nacional del PRD fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano de 1989 a 1993, de manera interina Roberto Robles Garnica, posteriormente fue Porfirio Muñoz Ledo de 1993 a 1996; y después Andrés Manuel López Obrador de 1996 a 1999; es así como los expriistas lo presidieron al PRD de 1989 hasta 1999, después viene el interinato de Pablo Gómez un hombre de izquierda, de allí Amalia García hasta el año de 2002; Rosario Robles hasta el año de 2003, y regresan los priistas con Leonel Godoy, Leonel Cota Montaño y Raymundo Cárdenas, el primero hasta 2005, el segundo llegó a 2008 y el tercero termina como interino de Cota en 2008; justo en ese año y hasta el 2014 se apodera de ese partido la corriente política denominada "Los Chuchos", Guadalupe Acosta Naranjo, Jesús Ortega Martínez, Jesús Zambrano Grijalva.

reconocer el triunfo de Acción Nacional en Baja California, la primera gubernatura que perdía y reconocía el PRI.

El presidente de la República CSG ante la situación política que atravesaba el PRI, e interpretado desde el NIH, el PRD representaba la **inercia** para su proyecto de gobierno, por lo tanto propuso el cambio de ideología partidista, que era transitar del "nacionalismo revolucionario" al "liberalismo social" en 1992; paradójicamente, en plena crisis de las ideologías en el mundo, por lo que sustenta la mutación en la propia historia de México, y usando como referente al ideólogo Jesús Reyes Heroles, quien ya había escrito sobre ese tema, un argumento ad hoc a los cambios económicos que estaba realizando y lo engarza con el programa de gobierno exitoso de "solidaridad". Si aquí se interpreta desde el NIH, la resistencia que había en su contra por parte de los militantes del partido, más la **coyuntura crítica** de la elección de 1988, ahora tiene este nuevo **arreglo institucional** intrapartido que le permite darle otro rostro partidista al PRI, de nueva cuenta se repite el realineamiento electoral en 1994, cuando salió a votar el 77% de las personas que estaban inscritas en el padrón electoral.

El liberalismo social jugaría como la **trayectoria institucional** dentro PRI, en ese momento se autolegitimó a través de la propia historia política del país; mientras que el presidente de la República interpretó muy bien el **equilibrio intermitente** en el cual estaba inmerso el partido hegemónico, y le dotó el menos de un nuevo discurso que legitimaba y dotaba de credibilidad en su ingreso a la globalización y la adopción plena del modelo de desarrollo de corte internacionalista. A lo que se debe incluir una presidencia fuerte, manteniendo las características "metaconstitucionales" dentro del nuevo orden mundial.

En palabras de Luis F. Aguilar, la propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari sobre el liberalismo social, se enmarca de la siguiente manera:

> *Presentada y argumentada como ideología del Partido Revolucionario Institucional, el liberalismo social se presenta también como una autointerpretación del gobierno del presidente Salinas, como una explicación y justificación de la nueva forma de rectoría del Estado (la reforma del Estado) y, a la raíz, como la manera de entender y actuar la Revolución Mexicana en el tiempo presente (la reforma de la Revolución).*

La propuesta y validación del liberalismo social, como ocurre con las otras grandes reformas impulsadas por el presidente Salinas, se ubica en el espacio delineado por dos coordenadas problemáticas fundamentales, que se trazan con referencia a la Historia Nacional: a sus orígenes, desarrollo, sentido y futuro. El primer eje problemático concierne a lo originario y fundacional, a lo que ha dado forma e intencionalidad a la acción colectiva de los mexicanos (por lo menos, a la acción política y gubernamental) y que constituye el suelo cultural y el patrimonio institucional del presente: la Revolución Mexicana. El segundo eje problemático concierne a las tendencias y cambios actuales de la sociedad nacional y del mundo internacional, al futuro social que los radicales rápidos cambios apuntan, perfilan y producen. El primer problema es hermenéutico: interpretar el porvenir. El segundo es estratégico: anticipar el porvenir.

(Aguilar, 1994: 192-193)[246]

4.4 El Poder Legislativo en el contexto histórico del hiperpresidencialismo

Es pertinente comentar que las Constituciones de 1824 y 1857 contemplaban dos periodos ordinarios de sesiones de la Cámara de Diputados, a diferencia de la Constitución Política de 1917, que fijó un solo periodo ordinario de sesiones, que duraba del 1° de septiembre y hasta el 31 de diciembre; esto obedeció al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, debido a la experiencia política que se vivió en el país en el siglo XIX, es decir que desde 1917 y hasta 1985 la Cámara de Diputados en México, únicamente trabajó un solo periodo ordinario de sesiones, ésta idea se puede contrastar con la opinión de Jorge Madrazo:

El Constituyente de 1916-1917, convencido de las críticas que en este sentido se habían hecho a la Constitución de 1857 y en congruencia con el programa de fortalecimiento del órgano ejecutivo, estableció un solo periodo ordinario de sesiones que, se iniciaba el 1 de septiembre y que, de acuerdo con el artículo siguiente, no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre.

(Madrazo, 1992: 269)[247]

Con ese diseño político, la Cámara de Diputados no era un peligroso actor político para el presidente de la República, ya que los tenía trabajando muy poco y con limitada presencia en la escena pública, con lo cual abona como otra medida para nulificar la división de poderes (la otra es que los políticos le debían su carrera parlamentaria y política al titular del poder ejecutivo en turno), cuya neutralización del poder legislativo

---

246 Aguilar, L. F. (1994). "El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari: una interpretación". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, *Vol. 39*, (156), 189-221.

247 Madrazo, J. (1992). "El Artículo 65". En *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

fue una parte del arreglo político para la consolidación del hiperpresidencialismo durante el siglo XX.

De acuerdo con la reforma del 7 de abril de 1986 se restauran dos periodos de sesiones, el primero arranca el 1° de noviembre al 15 de diciembre; y el segundo del 15 de abril al 15 de julio. Posteriormente el 1° de septiembre de 1993 se realiza otra reforma y se modifican nuevamente los periodos ordinarios de sesiones, ahora el primero es del 1° de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, arranca el 15 de marzo hasta el 30 de abril; posteriormente en el año 2004 se produjo otra reforma, en donde el segundo periodo ordinario de sesiones se apertura el 1° de febrero y termina el 30 de abril.

4.4.1 La Antesala de los Gobiernos Divididos: Legislaturas LI (1979-1982); LII (1982-1985); LIII (1985-1988); Legislaturas LIV (1988-1991), y LV (1991-1994)

Se tomó esta clasificación debido a que la primera reforma electoral estructural de 1977 que reconoció el pluralismo político, y a su vez, arrancó el largo proceso de liberalización política, en donde se modifican los distritos electorales federales y se introduce el sistema mixto de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, quedando 300 diputados de mayoría y 100 de representación, de éstos últimos no entró al reparto el partido hegemónico, veamos los resultados electorales de la primera etapa que va de 1979 a 1985, con las Legislaturas LI, LII y LIII. Veamos la siguiente Tabla:

Tabla 18. Cámara de Diputados: Legislaturas LI, LII y LIII

Partido político	Elección federal		Elección federal		Elección federal	
	1979		1982		1985	
	# Absoluto	Porcentaje	# Absoluto	Porcentaje	# Absoluto	Porcentaje
PRI	296	74	299	74.8	289	72.3
PAN	43	10.8	51	12.8	41	10.3
PPS	11	2.8	10	2.6	11	2.8
PARM	12	3	-	-	11	2.8
PC-PSUM	18	4.5	17	4.3	12	3
PST-PFCRN	10	2.5	11	2.8	12	3
PRT	-	-	-	-	6	3
Otros	-	-	-	-	6	3
Subtotal Oposición	104	26	101	25.3	111	27.8
Total	400	100	400	100	400	100

Tomado de: María Amparo Casar (1999). "El Congreso del 6 de julio". En *Luis Salazar (coordinador), 1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena editores.

En la reforma electoral de 1986, además de incluir los dos periodos ordinarios de sesiones en el Congreso de la Unión; en la Cámara de Diputados se aumentan de 100 a 200 diputados de representación proporcional, en cuya asignación de diputados ahora si participaría el partido hegemónico, cuyo aumento fue de 400 a 500 diputados federales en esa Cámara; siempre y cuando el partido mayoritario no rebasará los 350 diputados. Se cambió de ordenamiento jurídico electoral, ya que se transitó de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) al Código Federal Electoral (CFE). A continuación, se presenta la conformación de la Cámara de Diputados, a través de la siguiente Tabla:

Tabla 19. Cámara de Diputados: Legislaturas LIV, LV y LVI

Partido político	Elección federal		Elección federal		Elección federal	
	1988		1991		1994	
	# Absoluto	Porcentaje	# Absoluto	Porcentaje	# Absoluto	Porcentaje
PRI	260	52	320	64	300	60
PAN	101	20.2	89	17.8	119	23.6
PPS	36	7.2	12	2.4		
PARM	30	6	16	3		
PFCRN	39	7.8	16	3		
PMS	34	6.8				
PRD			41	8.2	78	14.2
PT					10	2
Subtotal Oposición	240	48	180	36	207	41.4
Total	500	100	500	100	500	100

Tomado de: Casar Ma. A. (1999). "El Congreso del 6 de julio". En *Luis Salazar (coordinador), 1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena editores.

En cuanto a la productividad y el éxito legislativo[248] de las Legislaturas LIV y LV, las cuales comprendieron el sexenio de CSG de 1988 a 1994; en donde, se aprobaron las siguientes iniciativas de ley: 108 y 149, respectivamente; es decir, en esa primera lectura se puede afirmar que la producción legislativa fue baja, y se mantuvo el predominio de las iniciativas de ley presidenciales. Veamos la siguiente tabla:

Tabla 20. Cámara de Diputados: Legislaturas LIV y LV. Productividad y Éxito Legislativo

Origen de la iniciativa	LIV. 1988-1991			LV. 1991-1994		
	Iniciadas	Aprobadas	Porcentaje	Iniciadas	Aprobadas	Porcentaje
Ejecutivo	71	70	98.5%	124	122	98.3%
Legislativo	244	38	15.5%	117	26	22.2%

Fuente: Arellano, E. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Documento de Trabajo # 124. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. LXI Legislatura.

248 Éxito legislativo, de acuerdo a un estudio del Centro de Investigación y Desarrollo Económico que realizó para estudiar al Congreso de la Unión en el año de 1997, se entiende por la presentación de una iniciativa de ley y su respectiva aprobación.

Es importante observar los resultados electorales en el Senado de la República con un presidente de la República como lo fue CSG:

Tabla 21. Cámara de Senadores 1988-1994. Legislaturas LIV y LV

Partido político	Elección federal	
	1988	
	# Absoluto	Porcentaje
PRI	60	93.7%
FDN	4	6.25%

4.5 El Ejército Zapatista de Liberación Nacional: el actor antisistémico

4.5.1 Antecedentes

En Chiapas las formas de lucha indígena se originaron bajo la modalidad de las figuras jurídicas de “Uniones”, como lo fue con el caso de la Unión de Ejidos-*Quiptic Ta Lecubtesec* (en Tzeltal significa “Nuestra Fuerza para la Liberación”), quien agrupó a las comunidades tzeltales de la región de “Las Cañadas” y en las comunidades indígenas tojolabales. La organización pretendió homogeneizar en su carácter etnolingüístico (una sola lengua: el tzeltal), en lo religioso (una sola religión: el catolicismo renovado) y en su propia organización social. En ese sentido, Yvon Le Bot afirmó que dicha organización estuvo en los orígenes difusos del EZLN, veamos lo que escribió:

> *A finales de los años setenta, se produjo un enfrentamiento frontal por hacerse del control de la Quiptic entre los líderes indígenas ligados a la diócesis y un grupo maoísta afiliado a la organización Política Popular-Línea Proletaria. Samuel Ruiz declararía más tarde haber introducido él mismo a ese lobo entre el rebaño.*
>
> (Le Bot, 1997: 57)[249].

Un grupo de ingenieros maoístas por invitación del Obispo Samuel Ruiz en Torreón, Coahuila, se adentraron en la Selva para organizar a los indígenas de manera política, con quienes se pactó una división del trabajo religioso y político. Un grupo de casi 40 militantes entre los cuales destacaban: Adolfo Orive[250], Rene Gómez, Jaime Soto entre los más representativos. Según Enrique Krauze, que hacia mediados de 1978, la

[249] Le Bot, Y. (1997). *Subcomandante Marcos, el sueño zapatista*. México: Plaza y Janés.
[250] Adolfo Orive, hijo de un exsecretario de Estado, actualmente asesor del candidato presidencial del PRI en el año 2000, fue asambleísta o diputado local por el Partido del Trabajo en el Distrito Federal 2012-2015.

“organización” -, también llamados norteños- se habían ganado el apoyo de miles de catequistas, y su influencia se extendía a las comunidades de la zona tzotzil y chol del norte de Chiapas, era dominante entre los tzeltales de la Selva y tenía presencia en la zona tojolabal, aquellos se dedicaron a impulsar proyectos de desarrollo colectivo, y como tenían inclinación para la negociación con el gobierno se fueron confrontando con Samuel Ruiz, para aquellos sólo eran una organización de corte economicista que se agotó ante la crisis económica y sobre todo porque dejaron de ser una alternativa para las comunidades. Empero, los “norteños” antes de retirarse de Chiapas, en septiembre de 1980 impulsaron la creación de la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas, con respecto a esa organización Enrique Krauze comentó que:

> *... los norteños se apuntaron un triunfo con la creación de la Unión, una organización independientemente que aglutinaba a 12,000 familias. Con su brutalidad habitual, el gobierno local quiso incorporarla a la CNC. Al no lograrlo endureció su postura represiva frente a las comunidades que luchaban contra el decreto de la Comunidad Lacandona y marginó a la Unión del presupuesto. A pesar de ello, la Unión cerró convenios con el gobierno federal y un año más tarde comenzó a gestionar ante la Comisión Nacional Bancaria el establecimiento de su propio banco, que finalmente se creó en octubre de 1982 con un capital de 25 millones de pesos aportado en 10% por las propias comunidades. Se llamó Unión de Crédito Pajal Yac Kac’tic (Unidos Venceremos).*
>
> (Krauze, 1999: 89) [251]

Un actor importante en los orígenes del EZLN fue Lázaro Hernández[252], el *tuhunel* de *tuhuneles*, diácono de diáconos, y uno de los hombres de mayor confianza de Samuel Ruiz, sostuvo que los norteños o los “pepes” visitaron a “*Tatic*” (los indígenas tzotziles así le llamaban al Obispo Samuel Ruiz, que significaba “padre”) para crear una Unión de Crédito y así se infiltraron a la *Quiptic*, Lázaro Hernández fue el vínculo entre la Asociación Rural de Interés Colectivo Democrática (ARICD) con las comunidades indígenas y los zapatistas. Militó en el EZLN en 1984, dentro de su formación conoció las escuelas de cuadros en la capital del país, Monterrey, Laguna, Saltillo, Chihuahua, posteriormente, regresó a su comunidad para construir su propia red política. Aquí se

---

[251] Krauze, E. (1999) “El profeta de los indios”. *Letras Libres* (1). Recuperado desde https://www.letraslibres.com/mexico-espana/el-profeta-los-indios.

[252] Es importante señalar que Lázaro Hernández rompe con los zapatistas en 1991, y con Don Samuel Ruiz hasta 1994, justo cuando el PRI lo hace candidato a diputado federal en Ocosingo (zona del levantamiento armado en 1994, el cual comprende 19 municipios) con lo cual debilitó la influencia de los zapatistas en esa región. Y es acusado por el Subcomandante Marcos de traición al aceptar la candidatura del PRI, en ese mismo año Lázaro Hernández renunció como *Tuhunel* de *tuhuneles* que lo había sido desde 1975.

inicia la disputa entre los zapatistas y la ARIC, éstos se inclinaban por los proyectos de desarrollo, mientras que los primeros ya se estaban optando por las armas.

Al retirarse los maoístas de Chiapas entraron las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), quienes primero estuvieron alejados de todos, inclusive como afirmó el propio "Subcomandante Marcos" fueron derrotados por los indígenas, ya que tuvieron que aprender de ellos para sobrevivir en la Selva. El principal dirigente era el comandante German Yáñez, quien se instaló en 1972 en la Selva Lacandona; "Marcos" llegó a principios de los ochenta a la Selva, él mismo comentó que: "Entonces es cuando ese grupo decide instalarse en la Selva Lacandona. Entra y funda el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en noviembre de 1983, en un campamento que paradójicamente lo llamó "La Pesadilla".

4.5.2 La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional

El año de 1994 arrancó muy violento políticamente, porque irrumpió el 1° de enero de ese año en el estado de Chiapas una guerrilla posmoderna; en donde el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), encabezado por el "subcomandante Marcos", atacaron los municipios de Ocosingo, y San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas, primero justificándose con una narrativa socialista, la cual cambian rápidamente por el discurso indigenista, al detectar el impacto mediático que tuvo la dicha narrativa.

Durante los primeros 10 días del mes de enero de 1994 fueron bombardeados los cerros de San Cristóbal de la Casas por parte del Ejército Mexicano, hecho militar que afectó la imagen del país en su ingreso al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá[253], al existir un hecho bélico que desdibujó a México como un país moderno que debería respetar los derechos humanos en el proceso de integración regional comercial, ésta como estrategia para insertarse a la globalización. Regresando al alzamiento zapatista, es importante reproducir la reacción de dos actores políticos de ese

---

[253] El Tratado de Libre Comercio (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) no estaba contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-194, sino que ante la caída del Muro de Berlín se optó por implementar una estrategia comercial en 1992 que insertara de mejor manera a México en el contexto de la globalización, con una estrategia diferente al modelo europeo, ya que para nosotros sólo es una zona de libre comercio más no de personas como es la vertiente europea, además excluye a los derechos humanos.

momento, la del expresidente Carlos Salinas de Gortari, y la del subcomandante Marcos, para el primero la irrupción de los zapatistas la recuerda así:

> *Serían casi las tres de la mañana del sábado primero de enero de 1994 cuando sonó el teléfono en mi recámara. Estaba en la residencia oficial de Los Pinos y la llamada era del general de división Antonio Riviello Bazán, secretario de la Defensa Nacional. Su voz mostraba una enorme tensión. Sólo por su tono supe que era una llamada de alarma. Sin preámbulos, me informó que la ciudad de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, había sido ocupada por un grupo guerrillero fuertemente armado.*
>
> (Salinas, 2000: 809) [254]

En el caso del Subcomandante Marcos, éste con su ironía anunció el alzamiento zapatista de esta manera:

> *Lamento las molestias, pero esto es una revolución (se apresuró a declarar). Éste es un movimiento de subversión. Nuestro objetivo es la solución de los principales problemas de nuestro país, que atraviesa necesariamente por los problemas de libertad y de democracia. Por eso pensamos que el gobierno de Salinas de Gortari es un gobierno ilegítimo que no puede convocar más que a elecciones ilegítimas.*
>
> (De la Grange, 1997: 296) [255]

Suceso que afectó radicalmente la campaña presidencial de todos los partidos políticos en 1994, ya que pasó a un segundo plano la elección federal y lo mismo le sucedió al candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta; ya que todos los esfuerzos gubernamentales se enfocaron hacia el proceso de pacificación en Chiapas, precisamente el presidente CSG nombró al candidato perdedor del PRI, al entonces secretario de Relaciones Exteriores Manuel Camacho Solís, como el primer Comisionado para la Paz en Chiapas, siendo otra señal política confusa para el propio candidato del PRI, porque se abrió la posibilidad de sustituirlo en la candidatura presidencial. Dicho sea de paso, los partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República procedieron a firmar un "Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia" el 27 de enero de 1994, el cual se propuso una elección limpia, a través de:

1. Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo para esa función a ciudadanos aptos, imparciales y honestos.
2. Plena fiabilidad del censo electoral.
3. Garantías de equidad en los medios de comunicación, aprovechando los tiempos en los medios del Estado y promoviendo que los medios que disfrutan de

[254] Salinas De Gortari, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza Janés.
[255] De La Grange, B. Y Rico, M. (1997). *Marcos, la genial impostura*. México: Nuevo Siglo Aguilar.

concesiones públicas contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático.

4. Impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral.
5. Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento de los partidos.
6. Revisar aquellos puntos de la reciente reforma introducidas en el Código Penal que pudieran llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales.
7. Nombramiento de un fiscal especial para delitos electorales.
8. Si la aplicación de estas decisiones requiriera de adecuaciones legales, se procederá a ello, previo consenso de los partidos firmantes, en un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

4.5.3 Definiendo al movimiento zapatista.

Desde nuestro punto de vista, el sociólogo francés Yvon Le Bot, es quien define de la mejor manera al EZLN, cuando afirma lo siguiente: *El zapatismo es portador de una triple exigencia -política, ética y de afirmación del sujeto- que resume en su fórmula predilecta: democracia, justicia, libertad, y más aún: dignidad* (Le Bot, 1997: 23)[256]. Es importante comentar que el EZLN tuvo una enorme simpatía global porque se reconocieron las condiciones de miseria y opresión que sufren las comunidades indígenas en Chiapas.

Los saldos del alzamiento han tenido tres dimensiones distintas: política, simbólica y estratégica, esto se expresa en: la transición a la democracia, la reconfiguración simbólica que experimenta el país y la búsqueda de la paz. Asimismo, el levantamiento zapatista transformó los tiempos de una transición anquilosada porque terminó con el *gatopardismo electoral*, al definir que la liberalización política se agotó en 1994 con la violencia política. Inclusive, Chiapas acabó con uno de los mitos legitimadores del régimen postrevolucionario: la paz social.

[256] Le Bot. Y. (1997) *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista.* México: Plaza&Janés.

Paradójicamente, el zapatismo evidenció la debilidad del Estado mexicano, no sólo en lo político, sino también en lo moral. Por otra parte, el EZLN rompió el mito de una nación mestiza. La revuelta zapatista obligó al México no indígena a reconocer la existencia de un país negado y discriminado. El EZLN redescubrió que los principales problemas de México son: la injusticia y la desigualdad, inclusive revela a un país sin futuro, ya que entra roto al siglo XXI, siendo el propio zapatismo una representación simbólica de ese desgarramiento. Asimismo, el EZLN fue un perforador de la frágil democracia, el zapatismo trató de articular un discurso de democracia alternativa de corte popular. El liberto zapatista posiciona a la sociedad civil como el "metasujeto histórico" de la democracia mexicana de fin de siglo.

4.5.4 Los efectos del neozapatismo

Este movimiento zapatista tensó al sistema político por la vía de la violencia atípica, dio paso a las reformas político-electorales necesarias, basta recordar que en ese momento el IFE se ciudadanizó y con ello se alejó la posibilidad de hacer un fraude en la elección presidencial de 1994; -aunque ganó la estrategia gubernamental del voto de miedo-. En este punto, el constitucionalista Jorge Carpizo afirmó en una entrevista con la periodista Carmen Aristegui, lo siguiente:

> *Si no hubiera movimiento zapatista no hubiera existido la reforma electoral de 1994 y yo tampoco hubiera sido secretario de Gobernación. Era ilógico que una gente sin partido político llegue a ese puesto. Fue un cambio muy especial. En conclusión, la reforma política de 1994 se debe indirectamente al zapatismo y directamente a la madurez que representaron los partidos políticos.*
>
> (Aristegui, 2009: 67)[257]

Indudablemente, el subcomandante Marcos rompió con las arcaicas formas de la política mexicana, e introdujo un elemento novedoso en la vida pública del país: la reconstrucción de un discurso ético-político, y que fue parte de la resistencia a la globalización, los que el presidente Ernesto Zedillo definió como "globalifóbicos", quienes a través del Internet, como lo fueron los zapatistas inauguraron la etapa de la **noo politik**, contraria a la real politik, y de manera directa pasó de la geopolítica a la ciberpolítica, la cual toma carta de naturalización en una nueva desterritorialización de la política, lo que produce en Europa tener "zapatizantes", éstos nacen debido:

[257] Aristegui, C. (2009). *Transición*. México: Grijalbo.

a) Una especie de culpa por los excesos de la colonización,
b) La fascinación que tuvo el primer guerrillero posmoderno, quien se apoyó en una resistencia tradicional como lo fueron los indígenas (se reapropiaron de las 700 comunidades eclesiales de base, y que se consolidó con la "pastoral indígena" de Samuel Ruiz, quien se dedicó a traducir la Biblia a las diversas lenguas maternas, y
c) Actualmente la velocidad define al poder, tal y como lo razonó el filósofo Paul Virilio que "la velocidad es el poder mismo"[258]; sencillamente Internet globalizó al EZLN.

Paradójicamente, un actor político no sistémico como lo fue el "Subcomandante Marcos", bajo las banderas sociopolíticas y económicas de reivindicación del EZLN, modificó al sistema político mexicano, ya que logró cambiar las reglas del juego electoral que aceleraron la liberalización política para arribar a la alternancia en 1997 y en el año 2000; por lo tanto, desde nuestro punto de vista este actor antisistémico se enmarca dentro de esa propuesta teórica de la subpolítica definida por el sociólogo alemán Ulrich Beck, aunque en la reflexión del sociólogo alemán no aparecen los indígenas como actores políticos modificadores de las normas electorales, pero podría entrar dentro de la concepción de "subpolítica":

> *La distinción entre política oficial y subpolítica, que está orientada a la estructura sistémica de la sociedad, debe por tanto contrastarse con la distinción entre política simple (dirigida por normas) y política reflexiva (modificadora de normas). Esta última se mide de acuerdo con la profundidad, la calidad de lo político. La fórmula "política de la política" o "invención de lo político", que apunta a esto, no debe interpretarse en modo alguno normativamente. Sólo pretende sacar a discusión qué ocurriría si el objeto de la discusión se hiciera realidad, independientemente de que el resultado sean sueños, pesadillas o ideas tendentes a la realización. Considerando la cuestión desde un punto de vista minimalista, nos enfrentamos hoy a la idea operacional concreta de la invención de la política. Considerando la cuestión de forma maximalista, la "sociedad", o determinados grupos sociales, se mueven ya en esa dirección. La distinción entra la política oficial y la política reflexiva puede aplicarse a la política y la subpolítica del mismo modo que a las condiciones de su politización.*
>
> (Beck, 1994: 54-55)[259]

[258] Virilio, P. (1997). *El Cibermundo, la política de lo peor*. España: Catedra.
[259] Beck, U. (1997). "La reinvención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva". En *U. Beck, A. Giddens y S. Lash. Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden moderno*. España: Alianza Universidad.

Finalmente, con la irrupción del EZLN, se puede afirmar que logró para el país que: 1) los neozapatistas demostraron que México es un país profundamente racista; 2) los indígenas hoy recobraron socialmente su dignidad como personas, aunque los problemas de la desigualdad y la pobreza siguen siendo estructurales; y c) propició la ciudadanización del IFE.

4.6 El asesinato del candidato presidencial del PRI: Luis Donaldo Colosio Murrieta

Continuando con la espiral de violencia política en México aquel año de 1994, es asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta el candidato presidencial del PRI el 23 de marzo, con este hecho violento paradójicamente el sistema político mexicano que había nacido con el asesinato del General Álvaro Obregón en 1928 ahora se cerraba simbólicamente al terminar su propio ciclo de la misma manera en el que había nacido. El ciclo político para el partido en el poder fue de 1928 a 1994 había llegado a su fin.

Lo anterior obligó al presidente CSG a ejercer nuevamente una de sus facultades metaconstitucionales, que era la designación de otro sucesor, por cierto, ésta fue la última vez que la presidencia autoritaria hizo uso del llamado "dedazo", no sin antes enfrentar los propios límites constitucionales, porque en primera instancia pretendió designar a Pedro Aspe Armella, secretario de la SHCP a pesar de que el presidente lo intentó, veamos lo que escribió el expresidente en esa coyuntura política:

> *Antes de iniciar este delicado y largo proceso, consulté primero a legisladores y gobernadores de mi partido: me hicieron saber que ante el pesar y el coraje por la muerte de Colosio no podía asegurarse el voto de los legisladores a favor de una reforma* ***ad hominem****, es decir, con dedicatoria a la persona que resultara postulada. Me comentaron que entre los legisladores que promovían a un sustituto, se había corrido la consigna de que, en caso de que esta iniciativa de reforma fuera sometida a su consideración, simplemente abandonarían el salón de sesiones para que no hubiera* ***quórum****. En las legislaturas locales se percibía la misma actitud. Hablé también con el dirigente nacional del PAN Carlos Castillo Peraza. Me dijo que su partido no avalaría la reforma.*
>
> (Salinas, 2000: 886)[260]

Fue así como la decisión presidencial recayó en el jefe de campaña de Colosio Murrieta, Ernesto Zedillo Ponce de León, un economista del Instituto Politécnico

[260] Salinas De Gortari, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza Janés.

Nacional y con posgrado en la Universidad de Yale, quien tuvo resistencias políticas por parte del líder vitalicio de la CTM, Fidel Velázquez, quien se inclinó por Pedro Aspe Armella; sin embargo, se disciplinó a los designios presidenciales.

EZPL avanzó en su campaña gracias al mártir Luis Donaldo Colosio Murrieta, y al uso del marketing político particularmente con sendos spots "yo voto por la paz" y "el bienestar para la familia", lo cuales por cierto no estaban permitidos por la legalidad electoral ya que aparecieron escenas de guerra. Empero, para reinventar la nueva campaña electoral fue necesario realizar un debate entre los candidatos, el primero en toda la historia política del siglo XX en el país, dicho evento se celebró el 12 de mayo de 1994, en donde debatieron los candidatos del PRI, PRD y PAN, Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos, respectivamente. –Dicho sea de paso, el debate lo vieron 40 millones de mexicanos, de un padrón de 45.7 millones de electores. El porcentaje de ciudadanos que salieron a votar fue del 77%, la votación más alta en los últimos treinta años. Retornando al debate entre los candidatos presidenciales, el investigador del Colegio de México, Lorenzo Meyer, realizó esta reflexión:

> *Una medida bastante exacta de la enorme distancia que aún separa al sistema político mexicano actual de uno auténticamente democrático y moderno, lo constituyó el hecho de que apenas ese día --- a 124 años de proclamada la república y a seis de que entremos al siglo XXI--- se dio el primer debate público y directo entre los principales candidatos presidenciales de la oposición real y el del partido de Estado.*
>
> (Meyer, 1995: 169) [261]

El ganador del referido debate fue el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, quien se retiró de manera extraña de la campaña electoral una vez que fue señalado como el triunfador, ante este hecho político Jorge Castañeda escribió:

> *No hay contienda justa cuando un candidato, sobre todo un puntero, tiene agenda escondida o trae gato encerrado. Si Diego se enfermó, debió haberlo dicho, si lo amenazaron debió haberse retirado, siendo sustituido por otro candidato de su partido o declinado a favor de uno de los contendientes restantes. Y sí negoció en las tinieblas, introdujo el mayor y el peor elemento de manipulación de la voluntad popular de todo el proceso electoral.*
>
> (Castañeda, 1994) [262]

[261] Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Grijalbo.
[262] Castañeda, J. (1994). "¿Qué pasó?". *Proceso*, *930*.

La crisis política provocada por múltiples hechos violentos (irrupción de la guerrilla posmoderna, el asesinato del candidato presidencial), se le sumaría la renuncia del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, todos estos actos políticos tuvieron consecuencias económicas, porque le significaron una sangría financiera al país en marzo y abril de 1994, en donde se perdieron 10,387 millones de dólares de reservas internacionales. Este fue el preámbulo de crisis financiera en diciembre de aquel año.

4.7 La "sana distancia" del candidato presidencial Ernesto Zedillo Ponce de León con el PRI

El candidato presidencial sustituto del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, públicamente daba la impresión de ser un tecnócrata que no le interesaba la política, pero nada más lejano de esa interpretación, porque a los 16 años se involucró en el movimiento de 1968, padeciendo la represión por parte del Ejército Mexicano ya después se fue a vivir a los Estados Unidos para estudiar el Doctorado en Economía, y en esa etapa estudiantil compara la democracia norteamericana con la mexicana, y es muy probable que en el posgrado se convirtió en un liberal en lo económico y de igual manera en lo político; este preámbulo fue para recordar que en la campaña electoral de 1994 en un mitin en el edificio "Plutarco Elías Calles" del PRI declaró que como "presidente mantendrá una sana distancia con el PRI", frase que lo alejó de los políticos. Para ampliar esta percepción del expresidente Ernesto Zedillo, considero pertinente citar un fragmento de una entrevista que le realizó Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA):

> *Una de las primeras cosas que dije a mis compañeros de partido (PRI) después de las elecciones de 1994 fue que los comicios habían sido legales, nos habíamos conformado a las reglas vigentes y el escrutinio se había realizado correctamente. Pero las elecciones no fueron justas porque las condiciones de la competencia política todavía no eran justas en México.*
>
> (Bitar y Lowenthal, 2016: 260)[263]

EZPL tomó la decisión política desde la campaña electoral no sólo de distanciarse del PRI, quizá ya tenía la firme posición de contribuir a la derrota electoral en el año 2000, por tres hechos políticos: a) el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, que en la práctica no hizo nada por esclarecer el caso, pero si le sirvió para ganar la elección

[263] Bitar, S. y Lowenthal A. F. Eds. (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

presidencial; b) la confrontación con la clase política tradicional, y c) la disputa con la otra rama tecnocrática, encabezada por CSG.

4.7.1 La relación del presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León con el PRI

El trato fue radicalmente opuesto el que le dio EZPL al PRI, al que le había otorgado el expresidente CSG; éste último le dotó de una nueva ideología política y lo hizo competitivo, mientras que el primero decidió distanciarse del partido hegemónico desde la campaña electoral, ya en la presidencia de la República EZPL provocó una nueva crisis en la elite tecnocrática por el llamado "error de diciembre" en 1994; y de esa confrontación entre ambos personajes, provocó la creación de un frente político interno, en creado por la élite nacionalista del PRI, la cual iniciaría otra rebelión política, diferente a la "Corriente Democrática" (ésta fue por un modelo de país), que la sustentaron en la defensa del propio partido hegemónico ante la desinstitucionalización y debilitamiento que estaba experimentando el PRI desde el embate presidencial, ante el reconocimiento cada día de los triunfos electorales del PAN y PRD en diversas entidades federativas.

De la "sana distancia" con el PRI; el presidente de la República transitó hacia el compromiso para continuar con la transparencia de las elecciones y la imparcialidad del IFE, a través de los *Compromisos para el Acuerdo Político Nacional*, suscrito el 17 de enero de 1995 por los partidos que estaban representados en el Congreso, que fueron el PRI, PAN, PRD y PT, cuya finalidad era terminar con los conflictos postelectorales; dicha reforma se aprobó en agosto de 1996. En ese mismo año, los priistas aprovecharon la coyuntura para limitar al grupo tecnócrata, al organizarse los gobernadores del PRI, particularmente los de la línea "dura", como Roberto Madrazo Pintado en Tabasco (1995-1999), Manuel Bartlett Díaz en Puebla (1993-1999) y Víctor Cervera Pacheco en Yucatán (1995-2001), estos personajes tuvieron tal influencia que llegaron a modificar los Estatutos del PRI en el XVII Asamblea Nacional en 1996.

Reforzando la idea anterior sobre la disputa política entre el presidente EZPL y los políticos nacionalistas, en 1995 es cuando se enfrentaron el presidente de la República con el gobernador de Tabasco Roberto Madrazo Pintado (RMP), a éste el gobierno federal le propuso una "concertacesión" al ofrecerle la Secretaría de Educación Pública (SEP)

para que dejará la gubernatura de Tabasco, la cual fue una negociación fallida por parte del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, ya que Roberto Madrazo Pintado se negó a renunciar, a continuación se reproduce la opinión del gobernador de Tabasco con la finalidad de reconstruir este hecho político:

> *…con Moctezuma. Me invitó a platicar desde diciembre de 1994 con los consejeros Creel y Ortiz Pinchetti. Y yo designé a Manuel Andrade, que era el secretario de elecciones del partido, para que viniera a entrevistarse con Porfirio Muñoz Ledo, representante del PRD, y con Juan José Rodríguez Prats, del PAN. Todos a discutir la elección de Tabasco. Por mi parte, me entrevisté varias veces con Porfirio en casa de mis suegros. Él es amigo de Víctor de la Parra, mi suegro. Y Muñoz Ledo presionó para que yo entregara el gobierno; según él no había forma de gobernar en Tabasco, y que me iban a perseguir por todas partes, en todos los actos –la misma historia del PRD contra Felipe Calderón en 2006-, que no me iban a dejar en paz. A raíz de esto me entrevisté con Moctezuma y con los consejeros y les dije que no iba a renunciar. Les recordé que les había dicho que Madrazo no era fusible político, que no era negociable. Mi temperamento, mi carácter, mi historia, mi carrera, todo me decía que no. Me aseguraron que no se iba a dar. Pero, de todos modos, les recordé. "Ustedes me dijeron que no iba a haber negociación por eso acepté la candidatura". Estaban atrapados. Sin embargo, presenté la idea de: "Déjalo correr, que gane, luego lo quitamos". En enero de 1995 me reuní unas tres veces con Moctezuma en el hotel Fiesta Americana y en cada una de ellas me insistió en que renunciara a la gubernatura. Me llevó con Zedillo después de la primera entrevista. Y ahí me di cuenta de que en este punto tan delicado había engañado al presidente, porque Zedillo le dijo: "Bueno, Esteban, ¿no que estaba todo arreglado?". Entonces me invitaron a ser secretario de Educación del gobierno de Zedillo y yo dije: "Claro que me encantaría ser secretario de Educación, pero dentro de seis años, no ahorita.*
>
> *…*
>
> *¿En alguna ocasión el presidente Zedillo amenazó a Roberto Madrazo?*
>
> *En la última me dijo que estaba yo enfrentando una decisión presidencial. Porque era decisión presidencial que Roberto Madrazo dejara el gobierno y asumiera como secretario de Educación Pública del gobierno federal. Le dije: "Tengo un mandato, presidente. Con todo respeto, no voy a ser secretario de Educación. Yo soy el gobernador de Tabasco.*
>
> (Madrazo, 2007: 81-82)[264]

Después de esa entrevista, entre EZPL y RMP, marcó la confrontación a lo largo de todo ese sexenio y hasta la sucesión presidencial en el interior del PRI; aquella se inicia cuando el gobernador de Tabasco organizó al priismo y a la sociedad tabasqueña para que procedieron a realizar manifestaciones, toma de calles, carreteras y del aeropuerto para

[264] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.

impedir la sustitución de RMP como gobernador; para sostener estos hechos políticos, retomo las palabras del exgobernador de Tabasco:

> *Sí se tensaron las cosas, hasta el extremo. Pero no había de otra. El presidente quería imponer y nosotros nos resistimos. Entonces, previendo lo peor, de inmediato regresé a Tabasco. Y cuando llegué, convoqué a todo mundo, a los exgobernadores, al obispo, a los jerarcas de las Iglesias, los ganaderos, los empresarios, todos. Por el lado del gobierno, Esteban Moctezuma envío a Juan Gabriel Valencia para que le reportara desde Tabasco directamente. Entonces el gobierno se dio cuenta de que no había manera de que Madrazo diera marcha atrás. La gente apoyaba a Madrazo en las calles, había caravanas, gente que preparaba comida y sándwiches, un movimiento ciudadano en defensa de su gobernador. Todo esto está en los diarios, en la prensa escrita de ese año. Creo que vale la pena recuperar esas páginas de los periódicos locales, porque hay pasajes donde tú te encuentras a perredistas de hoy que estaban con Roberto Madrazo ayer, o el caso de Roberto Campa, quien abogó siempre por que el conflicto se resolviera en Tabasco y no en Los Pinos.*
>
> (Madrazo, 2007: 82)[265]

De la negociación fallida por parte del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, hecho que repercutió en su propia destitución[266]. Además, del enfrentamiento político, RMP optó por la vía jurídica al presentar una Controversia Constitucional ante la SCJN en contra del gobierno federal, ambos hechos, tanto el político como el jurídico nunca se habían presentado para enfrentar al hiperpresidencialismo, lo que marcó la ruptura simbólica en la cultura política desde el interior del priismo, en donde al presidente de la República no se le confrontaba.

La disputa política intrapriista se produjo por la movilización de Tabasco hacia la capital del país del excandidato a la gubernatura del PRD, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por el "fraude electoral", en donde supuestamente RMP había gastado 71 millones de dólares en su campaña, lo mismo que había erogado William Clinton en la elección presidencial de 1992 en los Estados Unidos o lo equivalente a 237 millones de viejos pesos de esa época, lo cual rebasó 60 veces el tope de campaña, según las pruebas

[265] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.

[266] Además del desenmascaramiento del Subcomandante Marcos, como Rafael Sebastián Guillén Vicente, el 9 febrero de 1995, por parte de EZPL y la fallida orden de aprehensión hacia el guerrillero, hecho jurídico-político que provocó manifestaciones en las calles de casi todas las capitales de los estados con el grito de "todos somos Marcos". Indudablemente fue un error garrafal por parte del gobierno mexicano. Es pertinente mencionar que Esteban Moctezuma Barragán sólo duró seis meses en la secretaría de Gobernación, destacándose como un personaje políticamente inepto para la vida pública del país.

presentadas en 14 cajas por el candidato del PRD, en cuya acción fue avalado por los exconsejeros del IFE, Santiago Creel Miranda y José Agustín Ortiz Pinchetti.

Regresando a la histórica Asamblea XVII, los gobernadores "duros" convencieron a la militancia priista para la implementación de los candados jurídico-políticos para los "tecnócratas"[267], al proponer una serie de reformas de los Estatutos del PRI, justo en el tema de las candidaturas a un puesto de elección popular en el poder ejecutivo federal y estatal, para lo cual modificaron el artículo 144, inciso X, que a la letra dice *...Para los casos de Presidente de la República y gobernador se requerirá acreditar la calidad de cuadro; dirigentes, haber tenido puesto de elección popular a través del partido, así como diez años de militancia partidista*. Dentro de los políticos priistas que estuvieron a favor de los candados, y de evitar la expulsión de CSG, estuvieron: Fernando Elías Calles, Roberto Madrazo Pintado, Salomón Azar, Manuel Andrade, Manlio Fabio Beltrones, Manuel Bartlett Díaz, César Augusto Santiago, Dante Delgado Rannauro, Otto Granados Roldán, José Murat, Fidel Herrera Beltrán, Salomón Azar, Víctor Cervera Pacheco, Agustín Basave y Alfonso Durazo entre los más representativos.

Regresando al tema de este apartado, y continuando con el trato diferenciado que le dio el presidente EZPL al PRI, éste se reflejó en el constante cambio en los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI que estuvieron de 1994 a 2000; veamos la lista: Ignacio Pichardo Pagaza (1° de diciembre de 1994-febrero 1995); María de los Ángeles Moreno (febrero-agosto 1995); Santiago Oñate Laborde (septiembre 1995-diciembre 1996); Humberto Roque Villanueva (diciembre 1996-septiembre 1997); Mariano Palacios Alcocer (septiembre 1997- marzo 1999); José Antonio González Fernández (abril-noviembre 1999); y Dulce María Sauri Riancho (1999-2002).

Dentro de la misma línea de interpretación, el presidente EZPL, intentó realizar una serie de propuestas al PRI a lo largo de su sexenio, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera, según la opinión de Romeo Valentín:

[267] Los tecnócratas no pasaron por el PRI, desde Luis Echeverría hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, ningún presidente de la república tuvo un cargo de elección popular, aunque a Luis Echeverría y José López se les conoció como neopopulistas, ninguno tuvo experiencia en las urnas, sólo cuando fueron candidatos a la presidencia de la república y de allí la molestia del priismo histórico que ya estaba desplazado del poder político.

La adecuación del Partido a su proyecto político, llevó a Ernesto Zedillo a hacer diferentes planteamientos frente a sus correligionarios.

En 1995: impulsar la reforma del Partido de donde habría de surgir un nuevo PRI para una nueva democracia, la cual no necesariamente pasaría por la destrucción del mismo; sustentar la relación política PRI-Gobierno con apego a la ley y sin intervención del Presidente en los procesos internos y en las decisiones adoptadas por la militancia y la dirigencia nacional; asumirse como el primer eslabón de su convocatoria al resto de los partidos políticos para la construcción de consensos; y seguir trabajando para la Reforma del Estado a través de un nuevo ejercicio de poder.

En 1996: corresponder a la Reforma del Estado con la honda transformación del Partido.

En 1997: hacer del PRI un partido del futuro, dejando de lado un populismo que sólo mira hacia atrás; practicar una nueva ética partidaria y apoyar a la Presidencia de la República en su compromiso frente a la democracia.

En 1998: impulsar la renovación del Partido reafirmando su ideario progresista y aprovechando su experiencia; asimismo, reconocer sus desventajas, debilidades y fallas.

En 1999: ser un partido democrático y progresista, implicando esto utilizar la globalización y sus riesgos, desechando el populismo en lo social y el estatismo en lo económico; y mantener la distancia entre el PRI y el Gobierno.

En 2000: seguir contribuyendo a la estabilidad y progreso del país, en el papel que le confirió la voluntad popular después de las elecciones del 2 de julio.

(Valentín, 2012: 56)[268]

Finalmente, y aunque no se circunscribe sólo al PRI, el presidente EZPL a través del procurador panista Antonio Lozano Gracia encarceló a Raúl Salinas de Gortari y a Mario Ruiz Massieu, con estos hechos jurídico-políticos rompió con una de las reglas “no escritas” al proceder penalmente en contra de un integrante de la “familia presidencial”, si bien era una tradición legitimadora de los últimos tres presidentes priistas que al inicio de cada sexenio se encarcelaba a un miembro del gabinete anterior; eso se observó desde José López Portillo hasta Carlos Salinas de Gortari[269], pero nunca había sido en contra de

---

[268] Valentín R. (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. *El Cotidiano*. Núm. 122. Recuperado desde http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17206.pdf

[269] José López Portillo encarceló a Félix Barra García, exsecretario de la Reforma Agraria, y a Fausto Cantú Peña exdirector de Inmecafé; Miguel de la Madrid Hurtado a Jorge Díaz Serrano exdirector de PEMEX, y

un familiar del expresidente de la República, esto simbólicamente fue para aniquilar al hiperpresidencialismo, y por ende, este hecho jurídico se enmarcó dentro de la ruta de la alternancia política directa o indirectamente por parte de EZPL.

4.8 La Reforma al Poder Judicial

Durante el presidencialismo "metaconstitucional" se nulificó al poder judicial, porque ante la ausencia de un Estado de Derecho, quien arbitraba las disputas políticas entre los órganos de gobierno y los poderes públicos locales o federal era el presidente de la República, en donde, incluso los nombramientos de ministros eran discrecionales por parte del poder ejecutivo, fue así como el control de la constitucionalidad no fue ejercida plenamente por el poder judicial, sino por el presidente de la República en turno.

Dado lo anterior, el 2 diciembre de 1994, el presidente EZPL propuso una reforma constitucional al poder judicial, como lo mencionamos líneas arriba fue por su veta liberal que hizo realidad la división de poderes en el país; la narrativa gubernamental para implementar la reforma fue la necesidad para enfrentar de mejor manera el problema histórico del rezago judicial; con lo cual el presidente aprovecha y realiza un ajuste al diseño institucional de la SCJN en cuanto al número de Ministros que eran 26 y los redujo a 11, con lo que consolida a la SCJN como una especie de Tribunal Constitucional, porque sólo se ocupara de la interpretación constitucional y esto viene a complementar la reforma constitucional de 1988, que fue en el mismo rubro. En esta reforma, el expresidente EZPL, afirmó lo siguiente:

> *… El segundo día de mi gobierno dirigí un mensaje a la nación para decir que, si queríamos un equilibrio de poderes y justicia en México, era necesario realizar una reforma en profundidad del poder judicial para que fuera verdaderamente independiente. Les dije que con eso no bastaba, pero que sí era una parte importante de la solución.*
> *Esa reforma se logró en el primer mes de mi gobierno y se adoptó con el consenso de todos los partidos. Apenas unas semanas después de la presentación de la iniciativa, habíamos fortalecido el poder judicial federal para servir a la ciudadanía y, además, habría que evaluar los avances para que la judicatura pudiera autogobernarse y autocontrolarse. También era necesario tomar*

Arturo Durazo Moreno exdirector de la policía en la Ciudad de México; Carlos Salinas de Gortari a Joaquín Hernández Galicia líder del Sindicato Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y al empresario Eduardo Legarreta, entre los más visibles.

decisiones categóricas para garantizar la legalidad de las elecciones y dejarla en manos del poder judicial a través de un tribunal especializado…

(Bitar y Lowenthal, 2016: 270) [270]

Siguiendo el hilo conductor de la reforma al poder judicial, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León puntualizó su intención de limitar al presidencialismo con dicha modificación radical, veamos su reflexión:

A la luz de la dramática situación que atravesaba el país en aquel momento, era táctica y estratégicamente importante hacer dos cosas: ... El sistema judicial era independiente y el procurador de la República era independiente, y eso es algo de lo que me siento muy orgulloso porque creo que era necesario desde el punto de vista táctico. Asimismo, creo que el poder del presidente debe estar acotado, que el presidente ya no debe tener un poder imperial, que sus competencias deben estar limitadas a lo establecido en la Constitución. Yo fui un paso más allá de la Constitución en el caso del procurador, porque a mi entender el procurador de la República debía gozar de la libertad necesaria para llevar a cabo sus funciones.

(Bitar y Lowenthal, 2016: 276) [271]

Con la referida reforma jurídica, se modificaron los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte al reducir la edad a 35 años, además, deberá tener como mínimo 10 años con la posesión del título y no tener antecedentes políticos, para evitar que se convierta en “cementerio de políticos”, como solía ser en México, y el presidente de la misma durará cuatro años. Los designa la Cámara de Senadores de una terna presentada por el presidente de la República.

Otro punto de la reforma fue la creación del Consejo de la Judicatura, que es el órgano responsable de gobierno y de la administración del Poder Judicial Federal, el cual estará conformado de la siguiente manera: se integra por siete personas, uno de ellos será el presidente de la SCJN, tres miembros que se distribuyen, en un magistrado de los Tribunales Colegiados, otro, de los Unitarios y un Juez de Distrito; dos más designados por el Senado de la República, y uno nombrado por el presidente de la República. Por cierto, el trabajo del Consejo de la Judicatura se realizará por Comisiones: a) Administración; b) Carrera Judicial; c) Disciplina (se guiará por la Ley de

[270] Bitar, S. y Lowenthal, A. F. (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

[271] Bitar, S. y Lowenthal, A. F. (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*, Barcelona: Galaxia Gutenberg. Es pertinente recordar que el primer procurador de la República que designó el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León fue el panista Antonio Lozano Gracia, exdiputado federal, quien como ya se dijo líneas arriba encarceló al hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari, con lo cual se rompió uno de los postulados del viejo presidencialismo, que la familia presidencial era intocable jurídica y políticamente.

Responsabilidades de los Servidores Públicos); d) Estudio (para crear nuevos Tribunales Colegiados, Unitarios y Jueces de Distrito); e) Vigilancia.

Además, la reforma tiene como finalidad fortalecer su función de control sobre los otros poderes, con los recursos jurídicos de las *"Acciones de Constitucionalidad"* y las *"Controversias Constitucionales"*. Técnicamente, la primera es cuando hay una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, dejando fuera a los partidos políticos con registro porque no son órganos del Estado, su única participación es en contra de leyes federales o locales en materia electoral; es un control abstracto de constitucionalidad; mientras que la segunda es cuando se dirimen conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos a partir de las distribuciones competenciales, como los problemas entre dos o más entidades públicas (estados); entre poderes del mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; de los conflictos entre la Federación y uno o más estados y, a su vez son improcedentes en materia electoral.

Por otra parte, se creó también dentro de la reforma electoral de 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), éste también lleva a cabo funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales, con esta medida se eliminó la influencia presidencial en la etapa de la validación y calificación de la elección de congresistas y del propio presidente de la República, puesto que les quitaba esa función a los colegios electorales; con lo cual les otorgaban certeza a los procesos electorales.

La reforma al Poder Judicial fue celebrada por académicos, especialistas en derecho e intelectuales, por ejemplo, desde la óptica del exministro de la SCJN, José Ramón Cossío D., significó:

> *En cuanto a sus razones, nos parece que la reforma tiene dos hilos conductores generales. Uno se refiere a las nuevas atribuciones a la Corte y al cambio de la situación de los ministros, y otro a la creación del Consejo y a la jubilación anticipada de los ministros que actuaran hasta 1994. Respecto al primer punto, desde la reforma de 1988 quedó claro que el nuevo entendimiento de la Constitución y su funcionamiento en un nuevo régimen democrático hacía necesario que a la Corte se le confirieran otras atribuciones además del juicio de amparo. Éste último proceso, en efecto, resultaba poco adecuado para defender la supremacía de la Constitución en tanto que sólo era "ejercitable" por la violación de alguna garantía individual y sus efectos se limitaban a no aplicar la norma impugnada al caso concreto. Por ello, si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un "tribunal constitucional", era necesaria dotarla de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de*

autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales, pues justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático.

(Cossío, 2001: 99) [272]

La importancia de esta reforma tuvo diversas interpretaciones más allá de la clásica consolidación de la división de poderes en México, por ejemplo, para el politólogo de la UNAM, Josafat Cortez Salinas adquiere otro significado constitucional:

Las Constituciones como mapas y guías de los regímenes políticos implican que muchas determinaciones políticas y sociales terminen en las cortes porque ellas son las encargadas de darle sentido a la Constitución mediante el control constitucional. De esta forma, el cómo deciden o qué factores influyen en sus decisiones, son relevantes para entender la vida política latinoamericana, lo que sin duda convierte a las cortes y a los jueces en actores protagónicos en las democracias.

La revalorización del Estado de derecho como condición necesaria pero no suficiente para la democracia y el desarrollo económico es el segundo factor para entender la vitalidad de las cortes.

(Cortez, 2014: 9) [273]

Por otra parte, el Estado de Derecho actualmente es una condición para elevar la calidad de la democracia, ya que es uno de los elementos que fortalece al Poder Judicial; porque el poder político democrático focaliza su legitimidad en la Constitución y por ende la propia democracia necesita de un Estado de Derecho en el que legitime su poder y por supuesto se garanticen los derechos humanos. Además, de que se convirtió en un elemento que da certidumbre al desarrollo económico de un país.

Regresando a la reforma del poder judicial, la única debilidad fue en cuanto a la procuración de la justicia, por la politización que se le dio al Ministerio Público, ya que no tenía una acción imparcial y objetiva de la acción penal, y desde el ámbito de la política prevaleció la herencia decimonónica juarista de aquella máxima: "Para todos justicia; para los amigos, favor y justicia"

[272] Cossío, J. R. (2001). "La Suprema Corte y la Teoría Constitucional". *Política y Gobierno, Vol. VIII (1)*, 61-115.
[273] Cortez Salinas, J. (2014). *La Suprema Corte de Justicia en México, ¿cuándo vota el presidente?*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Si abundamos en el estudio comparado, y dentro del contexto latinoamericano, por ejemplo, de 1978 a 2008 se crearon 15 nuevas Constituciones Políticas en este continente; un hecho constitucional y político que en México no se ha considerado a pesar de que políticos de diversos trazos ideológicos y algunos académicos desde los años noventa coinciden en ese punto, quizá como culminación de la tan discutida Reforma del Estado en el país. Este es uno de los debates pendientes en México, un nuevo orden constitucional que apuntale y eleve la calidad de la democracia mexicana y que dote de nuevas funciones al presidente de la República en un contexto democrático.

Reforzando la observación que antecedió, particularmente sobre la necesidad de una nueva Constitución Política, es importante observar el número de reformas constitucionales de 1920 a 2012[274] que la destruyeron como una Constitución "rígida", puesto que en la práctica ha sido demasiada flexible y sobre todo sujeta a los designios del presidencialismo mexicano; con lo cual, es muy probable que éste pueda ser un indicador de peso para replantear la discusión sobre la necesidad de un ordenamiento constitucional más acorde a nuestra realidad:

[274] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm. Consultado el 14 de septiembre de 2014

Esquema 6. Reformas constitucionales de 1920 a 2012

Presidente	Artículos reformados	Periodo gubernamental	Conducción Político-Económica
Álvaro Obregón	8	1920-1924	Grupo Sonora
Plutarco Elías Calles	18	1924-1928	Maximato
Emilio Portes Gil	2	1928-1930	Maximato
Pascual Ortiz Rubio	4	1930-1932	Maximato
Abelardo L. Rodríguez	22	1932-1934	Maximato
Lázaro Cárdenas del Río	15	1934-1940	Revolución Mexicana
Manuel Ávila Camacho	18	1940-1946	Desarrollo Estabilizador
Miguel Alemán Valdés	20	1946-1952	Desarrollo Estabilizador
Adolfo Ruiz Cortines	2	1952-1958	Desarrollo Estabilizador
Adolfo López Mateos	11	1958-1964	Desarrollo Estabilizador
Gustavo Díaz Ordaz	19	1964-1970	Desarrollo Estabilizador
Luis Echeverría Álvarez	40	1970-1976	Neopopulismo
José López Portillo	34	1976-1982	Neopopulismo
Miguel de la Madrid Hurtado	66	1982-1988	(Neo)Liberalismo
Carlos Salinas de Gortari	55	1988-1994	(Neo)Liberalismo
Ernesto Zedillo Ponce de León	77	1994-2000	(Neo)Liberalismo
Vicente Fox Quesada	31	2000-2006	(Neo)Liberalismo
Felipe Calderón Hinojosa	110	2006-2012	(Neo)Liberalismo
Total	**552**		

Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

Como se puede observar, si contabilizamos las reformas constitucionales que realizaron los presidentes de la República bajo el predominio del partido hegemónico en cualquier etapa del PNR-PRM-PRI, que van de los años de 1917 al año 2000, en total se contabilizan 411 reformas constitucionales; mientras que en los años de gobierno de los presidentes panistas se aprobaron 141 reformas a la Carta Magna, lo que hace el total de 552 modificaciones de 1917 al año 2012; sin embargo, si el análisis lo derivo por el modelo económico, entonces los presidentes de la República que implementaron modelo del *Desarrollo Estabilizador* realizaron 70 reformas constitucionales; mientras que en la época *neopopulista* fueron 74, y finalmente en la época *(neo) liberal* se realizaron 198 cambios constitucionales; bajo las presidencias panistas aunque no son catalogados como "tecnócratas", si bien no modificaron y/o alteraron el modelo económico internacionalista, se podrían considerar dentro del rubro (neo) liberal, y en esa línea las

mayores modificaciones fueron en esa época (neo)liberal, pues el total de las reformas constitucionales fueron 339, en tan sólo treinta años que estuvieron al frente de la presidencia de la República.

4.9 La Gerencia Pública de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

La dimensión de la primera crisis de la globalización en México en 1994, obligó al gobierno del presidente EZPL a solicitar un préstamo de emergencia al gobierno de los Estados Unidos por 20 mil millones de dólares el 31 de enero de 1995; más el apoyo del FMI que fue de 18 mil millones de dólares y del *Bank for International Settlement* otros 10 mil millones, así como también mil millones del gobierno de Japón, inclusive otros mil millones de Canadá, y finalmente el BM y el BID prestaron tres mil millones de dólares; en total la ayuda del paquete financiero fue de 53 mil millones de dólares los que le prestaron a México para su rescate financiero, todo el apoyo fue gestionado por el expresidente William Clinton. De manera sorprendente, en enero de 1997 México pagó el préstamo del gobierno de los EU, inclusive tres años antes de la fecha fijada. Dicho sea de paso, préstamo que fue negado por el Congreso de la Unión Americana, y el presidente William Clinton apostó su capital político por México, hizo uso de una de sus prerrogativas como fue el Fondo para la Estabilización Cambiaria (Exchange Stabilization Fund. ESF) de dónde provino el préstamo de 20,000 mil millones de dólares; además del apoyo financiero, el gobierno de los EU consideró que la crisis mexicana fue un buen negocio para ellos, porque México pagó 1,400 millones de dólares por concepto de intereses por tres años.

El paquete del rescate financiero por el lado del gobierno norteamericano quedó en el "Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana", signado el 21 de febrero de1995, el cual estableció que el gobierno mexicano se sometía a una propuesta fiscal elaborada por el FMI, en donde el mercado cambiario se estabilizaría con políticas fiscales y monetarias, no con el manejo de las Reservas Internacionales, de dicho acuerdo partió que el 17 de marzo de 1995 se aumentará al 15% el IVA en el país.

De aquel famoso "error de diciembre", como se le conoce a la situación económica del año 1994, y cuyo impacto en el mes de enero de 1995 fue que los precios de bienes

de consumo se dispararon en un 30%, la devaluación de la moneda en las dos primeras semanas de enero se sitúo en un 60%, que después llegó al 175%, el interés de la deuda pública se disparó, la erosión de las Reservas Internacionales, cayeron en 4 mil millones de dólares. Por los efectos que tuvo la crisis mexicana en el plano mundial, se le denominó como el "efecto Tequila".

Por otra parte, el cumplimiento del compromiso adquirido frente al gobierno de los EUA, el gobierno de EZPL, aumentó el IVA del 10 al 15%, como una de las medidas económicas para enfrentar la crisis; hecho político conseguido por su mayoría parlamentaria del PRI, y que jamás se le olvidaría al electorado mexicano la obscena celebración del líder de la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva.

En 1995, la estrategia del gobierno de Ernesto Zedillo consistió en transformar estructuralmente a los sectores de bienes y servicios que no eran comerciables internacionalmente (electricidad, petroquímica secundaria, transportes y telecomunicaciones), para luego implementar un proceso selectivo de desincorporación, mismo que puede significar la venta total o sólo de activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas. Para llevar adelante este esfuerzo, se desarrollaron una serie de iniciativas. Entre las que se podrían destacar como las más importantes se encuentran las siguientes:

1. Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano (1995).
2. El Acuerdo de la SHCP, en el cual se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) (1995).
3. Se reforman diversas leyes con el fin de permitir la participación del sector privado en diversas actividades económicas, a través de:

- Se reforma el artículo 28 de la CPEUM para permitir la participación de particulares en la operación y explotación de los ferrocarriles y comunicaciones vía satélite.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 CPEUM en el Ramo del Petróleo; la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; y la Ley de Aviación Civil.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Reglamento de Gas Natural.

- Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley de Aeropuertos.

4. Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano (1996),
5. Comité de Desincorporación de Zonas de Reservas Mineras y Cancelación de Asignaciones (1996).
6. Para orientar los procesos previos necesarios para proceder a la desincorporación, se crean también los Comités de Reestructuración del Sistema Ferroviario, Privatización Portuaria, y de Reestructuración del Sistema Aeroportuario.

El resultado de las políticas gubernamentales para reducir las empresas paraestatales (extinción, fusión, privatización, entre las más representativas) a lo largo de los tres últimos sexenios priistas que van de Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo, se puede resumir en el siguiente cuadro:

Tabla 22. Reducción del sector paraestatal discriminado por tipos de entidades. Diciembre 1982-diciembre de 2000.

Sector	1982	1988	1994	2000
Organismos descentralizados	102	89	81	
Empresas de Participación Mayoritaria	744	252	106	
Fideicomisos Públicos	231	71	29	
Empresas de Participación Minoritaria	78	0	0	0
Total	**1155**	**412**	**216**	**83**[275]

Considero pertinente terminar con este apartado observando a través de la siguiente Tabla, las distintas devaluaciones desde los gobiernos neopopulistas, tecnócratas, y panistas, para que se entienda una parte de la crisis estructural que aún padece el país.

[275] http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/of-vo1.html. Consultado el 22 de agosto de 2010. Sólo existe el dato del total de las empresas paraestatales que existían en el año 2000.

Tabla 23. Devaluaciones en los siglos XX y XXI

Presidentes de la República	*Devaluación (peso frente al dólar)*	*Porcentaje*
Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	12.50-15.36	23
José López Portillo 1976-1982	15.36-87.62	470
Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988	86.62-2,291.24	2,515
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	2,291-3,460 Se le quitaron tres ceros al peso	511
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	3.46-9.50	175
Vicente Fox Quesada 2000-2006	9.50-11	16
Felipe Calderón Hinojosa	11-12.90	17

Fuente: Banco de México

4.10 La reforma electoral de 1996

La reforma electoral de 1996 que erróneamente definió el presidente EZPL como la "reforma electoral definitiva", en primera instancia trató de equilibrar la disputa por el poder político en México, después de la elección presidencial de 1994; esto se reflejó en cuatro rubros: a) el subsistema de partidos políticos; b) el rediseño del IFE; c) el financiamiento público; y d) la ampliación de la representación en la Cámara de Senadores, ésta como un proceso de inclusión y reconocimiento del pluralismo político en el país.

En el primer apartado se modificaron los requisitos para la constitución de un partido político, al eliminar el concepto de "registro condicionado" y es reconfigurado en "registro definitivo"; y se fijó el dos por ciento de los votos para mantener el registro como partido; y en el caso de perder el registro, con este nuevo ordenamiento sólo se podría solicitar nuevamente el registro hasta los próximos seis años si se pretendía usar el mismo nombre y los mismos colores. Continuando con los requisitos jurídicos, estos cambiaron ya que en lugar de exigir una afiliación de 2,000 miembros en cada una de las asambleas estatales de los partidos políticos cuando menos en la mitad de las entidades federativas (16 en total); ahora se acreditaban únicamente en 10 entidades, o bien 200 miembros o afiliados que ya no se deben demostrar en la mitad de los distritos electorales federales (150) sino solamente en una tercera parte de ellos (100). El criterio numérico total cambió porque antes se establecía con 65,000 afiliados en todo el país, ahora se fija

en el 0.13% del padrón de la elección inmediatamente anterior al de la elección para la cual se solicita el registro y con respecto al total del padrón de 1994, dicho porcentaje arrojó la cantidad de 61,724 afiliados, el cual es ligeramente inferior al que planteaba el criterio anterior (65,000).

En el segundo rubro de las modificaciones, se retiró la representación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, de tal suerte que el secretario de Gobernación, quien presidía el máximo organismo electoral, ahora ya no participa en él. Inclusive, los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto, pero están representados todos los partidos que cuentan con legisladores en alguna de las dos cámaras. Debe recordarse que la reforma de 1993 ya había eliminado el principio de autocalificación de las cámaras de diputados y senadores, pero únicamente mantuvo la calificación de la elección presidencial de 1994 en manos de la Cámara de Diputados. Ahora la decisión recae en el TEPJF. Éste se integrará con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, ubicadas en cada una de las circunscripciones.

En el tercer segmento, en cuanto al financiamiento público, se definieron dos grandes partidas: una para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y otra para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, un 30% del financiamiento público total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de acuerdo con su porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior.

Quizá, el tema más polémico de esa reforma fueron las prerrogativas, porque se privilegió el financiamiento público sobre el privado, con esta reforma los partidos políticos se convirtieron en dependientes del presupuesto público perdiendo toda la creatividad e innovación para autofinanciarse, como lo era en el modelo anterior, hecho que transfiguró a la política mexicana, ya que se dio inicio al proceso de mercantilización y por ende privatización de la política, ya que los partidos políticos dejaron de ser un vínculo ciudadano para convertirse en adquisidores de clientelas electorales, las cuales cada día adquieren características de "siervos electorales" que de ciudadanos. Hay que recordar que la aprobación de las leyes secundarias electorales en materia de fiscalización únicamente fue aprobada por el PRI en ambas cámaras.

En el cuarto rubro, que es el aumento del número de senadores, ahora con la reforma electoral se incrementaron de 96 a 128, quedando el mismo modelo: dos senadores de Mayoría Relativa, uno de Primera Minoría por cada una de las entidades federativas; ahora se incluyó una sola circunscripción, es decir una Lista Nacional en donde se eligen a treinta y dos senadores por la vía de la Representación Proporcional; aunque teóricamente es contrario al federalismo, ya que los senadores representan a los estados y con dicha reforma se desnaturaliza su función federalista al crear una sola circunscripción nacional.

4.11 El Nuevo Poder Legislativo: el primer gobierno dividido y/o compartido en 1997

El PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, ante ese hecho político surgieron muchas hipótesis pero respondamos a la pregunta ¿Cómo sucedió eso?, la primera explicación fue la crisis económica de 1994 con dimensiones no conocidas para los mexicanos, particularmente para la clase media quienes perdieron casas, autos, terrenos, y la solución inmediata del gobierno federal fue aumentar el IVA del 10 al 15% en 1995; la segunda explicación fue gracias a la reforma electoral que diseñó el nuevo modelo de financiamiento hacia los partidos políticos con la introducción de las prerrogativas, que influyeron para reducir la desigualdad en la contienda electoral.

El resultado electoral de aquella elección intermedia significó que el PRI en 1997 sólo ganó 165 distritos electorales federales, es decir, esto dista mucho de los 290 distritos electorales que había ganado en la elección federal intermedia anterior de 1991. Entonces el reparto de las curules quedó de la siguiente manera: 238 diputados para el PRI, 125 para el PRD, 122 para el PAN, 8 para el PVEM y 5 para el PT; con ese resultado electoral, el secretario de Gobernación Emilio Chuayffet Chemor actuó y reaccionó como parte del viejo régimen, puesto que ya no pretendía instalar la Cámara de Diputados, creando el escenario de una crisis constitucional, hecho que posibilitó la constitución del G-4, cuya traducción política fue la de crear automáticamente un frente legislativo de oposición entre: el PAN-PRD-PT y PVEM. Esta alianza legislativa fue construida coyunturalmente por el experimentado político Porfirio Muñoz Ledo, quien fue el coordinador de los diputados federales del PRD.

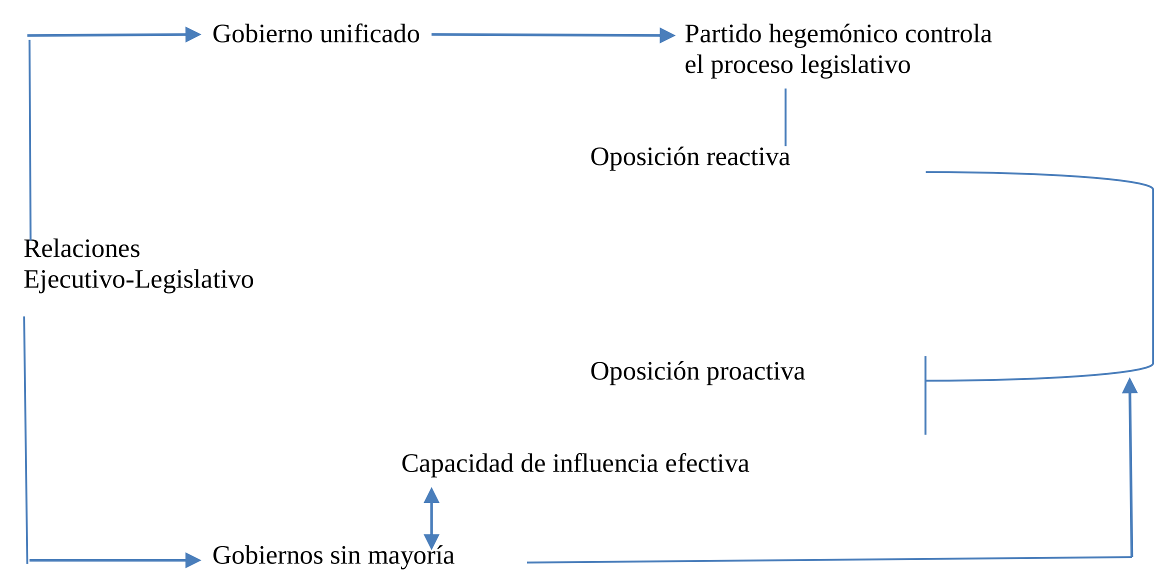
Continuando con la línea de reconstrucción histórica, en la Cámara de Diputados se inauguró el pluralismo político en su interior, si bien no existió una parálisis legislativa ni institucional en esos años. Como una muestra del trabajo colaborativo del Poder Legislativo fue hacer del pluralismo una realidad en la Ley, a través de la Nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999, en donde cambiaron el órgano de gobierno interno, modificando la monolítica "Gran Comisión" que exclusivamente la coordinaba el partido hegemónico, y transitar hacia un diseño institucional pluralista, como lo fue la Junta de Coordinación Política (JCP), la cual se integraría por las tres fuerzas políticas más votadas y en donde su presidencia seria rotativa durante los tres años, ello de acuerdo al peso político-electoral de cada partido.

Junto con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados, también se perdieron las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León, así como en la Jefatura de Gobierno del DF, quien ganó la primera elección fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, así como también la mayoría en la Asamblea de Representantes, y ya con esos resultados electorales, fue aumentando el peso político del PAN, quien ya gobernaba seis estados de la república y en el caso de PRD ahora administraba el centro político del país.

El golpe más severo al sistema político mexicano fue el arribo a un gobierno dividido y/o compartido, lo que vino a modificar al partido hegemónico y al sistema de partido hegemónico, pero el daño político se le hizo al hiperpresidencialismo, porque allí empezó su debilidad política al concretarse también la división de poderes.

A través del siguiente esquema primario, se representará el cambio político en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México a partir de 1997 y hasta el año de 2012, que es el periodo estudiado en la presente investigación. Empero, considero que es mucho más acabada la teoría del **jugador con veto partidario**, que no se queda en una interpretación simplista de la oposición reactiva o proactiva, que sería el análisis de la forma, pero el fondo del funcionamiento de las instituciones no, por lo que es pertinente relacionarlo directamente con el mantenimiento del statu quo o no.

Esquema 7. Oposición parlamentaria en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (Gobierno unificado y gobierno sin mayorías parlamentarias)



Tomado de: Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.

4.12 Las consecuencias políticas de las reformas constitucionales en el presidencialismo mexicano de fin de siglo. Una revisión desde el Nuevo Institucionalismo Histórico.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado era muy difícil recomponer la situación económica y social heredada de los doce años de neopopulismo, a esto hay que sumarle la ruptura con la clase política nacionalista en 1987, y después de la elección presidencial de 1988; le toca la tarea a CSG de construir las **nuevas coaliciones políticas** fuera del mundo tradicional del PRI, y esos nuevos actores serán la Iglesia Católica, el PAN y los empresarios, quienes impulsen la economía de mercado, la integración económica y por lógica la inserción a la globalización con la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá; además, con el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); de igual manera el presidente de la República CSG fue construyendo sus **comunidades de discurso** que en primera instancia fue con la tecnocracia que gobernaba, y de allí su vínculo con las universidades norteamericanas en donde había estudiado esa nueva generación de políticos mexicanos, más los organismos multilaterales, las fundaciones y los think tank afines que estaban formando a la nueva élite política mexicana, como son: Harvard, Princeton, Yale, IMT, Stanford, Chicago,

entre las más importantes, y en el caso de los organismos multilaterales como el FMI, el BM, el BID entre los más representativos, y las Fundaciones Rockefeller y bancos como Citigroup, y otros como Word Economic Forum, Americas Society and Council of the Americas; y en México eran: el ITAM, ITESM, CIDE y los think tank afines como CIDAC, IMCO y el Grupo Monterrey; éstos además en el proceso de reclutamiento que se sustentan en los nuevos **arreglos instituciones** en el interior del Estado son: la SHCP, el SAT, Banxico, la Bolsa Mexicana de Valores, Banorte, la extinta SPP, entre los más visibles.

La tercera hipótesis que planteamos al principio de esta investigación fue, que, ante las reformas constitucionales cronológicamente analizadas en este capítulo, en la vertiente económica, judicial, político-electoral, y las que posibilitaron la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) fueron las que debilitaron políticamente al presidencialismo, ya que fueron desmontando paulatinamente las facultades "metaconstitucionales", lo que significó transitar del hiperpresidencialismo hacia una presidencia políticamente débil, aquellas reformas paradójicamente fueron impulsadas por los propios presidentes de la República del PRI, y las cuales atendieron una exigencia tanto nacional como internacional.

La primera reforma que mermó las facultades del presidente de la República fue la autonomía al Banco de México, cuyos efectos inmediatos fueron la despresidencialización de la economía, basta recordar que los mayores estragos económicos se produjeron con los gobiernos neopopulistas; la segunda reforma fue la que se le hizo al poder judicial, y con lo cual se accedió a una real división de poderes, en donde se convirtió a la SCJN en algo cercano a Tribunal Constitucional; la tercera fue la reforma electoral que provocó la "democracia votada". ésta de larga data puesto que inició en 1977, pasando por las reformas de 1987, 1990, 1993 y hasta de la 1996 cuando las reglas electorales se hacen más equitativas y de allí el resultado electoral en 1997 con el primer gobierno dividido y/o compartido.

Es importante, traer la definición de Mauricio Merino sobre la "transición votada", el politólogo define exactamente y desde nuestro punto de vista, el tipo de cambio político que aconteció en el país desde la década de los años setenta hasta la alternancia en el año 2000, veamos su interpretación:

No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral. De aquí puede concluirse que la mexicana no fue una transición pactada sino, por así decir, una transición votada. Los cambios han ocurrido, desde el inicio, en el terreno electoral y en el sistema de partidos.

(Merino, 2003: 17)[276]

Continuando con la línea de interpretación anterior, el presidente de la República dejó los controles de la organización y de la calificación de la elección presidencial, y con la creación del TEPJF, dejó de manipular los resultados electorales, lo que de cierta forma fue la antesala de la alternancia en el año 2000, a partir de esta elección presidencial las características políticas cambiaron, con la irrupción del pluralismo político federal y estatal, que se produjo en el Congreso de la Unión, así como en los Congresos Locales con sus respectivos gobiernos de alternancia estatal, muchos de estos conviviendo con gobiernos yuxtapuestos. Regresando a los gobiernos divididos, el primer impacto en el poder legislativo fue que el presidente de la República dejó de ser el único legislador en la era poshegemónica, inclusive se invirtieron las presentaciones y aprobaciones de las iniciativas de ley, ahora el poder legislativo no sólo asumió su rol, sino que se convirtió en un **jugador con veto institucional colectivo**.

Es la misma ruta, se encuentra la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[277], si bien sin el carácter vinculante se adquirió dos décadas después de su creación, es pertinente comentar que su gestación se debe más a una respuesta por la presión internacional que existía sobre México con la violación de los derechos humanos, particularmente con los casi 700 asesinatos de perredistas de 1988 al año 2000, incluidas las matanzas de Acteal en Chiapas y en Aguas Blancas en Guerrero.

En la parte de los valores, la cultura y los símbolos de la política mexicana, el último presidente que gobernó bajo las siglas del PRI en el siglo XX, EZPL primero se distanció del PRI, después rompió una regla no escrita del sistema político, que es el encarcelamiento de un familiar del expresidente de la República, inclusive, maltrató a los

[276] Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
[277] Los órganos autónomos como la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto de Acceso a la Información, se crearon en el gobierno panista de Vicente Fox Quesada, en los años 2000 y 2002, respectivamente.

priistas designando un presidente nacional casi uno por año, y después enterró las tradiciones políticas del "tapado" que desapareció con la elección interna y por ende también el "dedazo", ya que su partido realizó una elección primaria para seleccionar a su candidato presidencial, lo que alteró también la cultura política del viejo presidencialismo, es así como finalmente se terminaron con dos de las tradiciones políticas. Cuatro hechos políticos significativos en el que el presidente Zedillo derrotó al PRI: a) sana distancia; b) el encarcelamiento de Raúl Salinas; c) los seis presidentes del CEN del PRI en un sexenio; y d) la elección interna para seleccionar candidato presidencial. Como lo afirmamos anteriormente, mientras CSG refuncionalizó al PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León premeditadamente buscó la derrota del partido hegemónico.

De igual manera para sustentar lo anterior, existió un "condicionamiento internacional" para la adopción de la democracia en México, por ejemplo, con el Tratado de México con la Unión Europea (UE)[278], que lleva por título "Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros", el cual en su artículo 39 establece la "Cooperación sobre derechos humanos y democracia", dicho acuerdo se negoció en 1997 justo cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y entró en vigor exactamente el 2 de julio de 2000; por supuesto que es un tratado que contempla la parte noble de la globalización, que son el respeto a los derechos humanos, por lo que lo hace mucho más moderno que el TLC, que se tiene con Estados Unidos y Canadá porque rompe con la visión estrecha de la parte comercial.

Dado los resultados anteriores de las reformas constitucionales, la única institución que aún no se reforma es la del propio presidencialismo mexicano, ya que ha sido la institución política en la cual no se ha rediseñado institucionalmente, y que es necesario hacerlo porque bajo esta hipótesis ya se demostró que México experimenta una presidencia políticamente débil y, porque es casi imposible que se regrese al modelo del hiperpresidencialismo, porque se vive un policentrismo del poder en el país, que va desde el poder judicial, el poder legislativo, éstos últimos como los nuevos **jugadores con veto institucionales colectivos**, además de los típicos grupos de presión como los empresarios

[278]http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/DOF20000626%20%20Acuerdo%20y%20EUR1.pdf. Revisado el 15 de agosto de 2010.

mexicanos globalizados, en menor medida el Ejército, la Iglesia Católica y hasta Elba Esther Gordillo Morales con el SNTE; además existen los actores ilegales, como es el poder del narcotráfico que paulatinamente cohabita con el poder político en el plano municipal y estatal, al tener el "monopolio de la violencia (i)legítima" y que le disputa al Estado mexicano la territorialidad. Además, del sistema-mundo que tiene una mayor vigilancia sobre el proceso democrático en el país, tal y como lo veremos en el próximo capítulo.

Finalmente, las presiones a las que estuvo sometida la figura presidencial fueron tanto externas como internas, desde la observación electoral en 1994 por organismos internacionales hasta por los actores políticos, sociales y, económicos internos, es así que las decisiones políticas que adoptaron desde los presidentes de la República desde MMH hasta EZPL fueron autolimitando al presidencialismo, ya que la realidad nacional e internacional se fueron imponiendo a las resistencias de la tradición política del viejo presidencialismo, como fue el caso de CSG quien compartía los cambios económicos pero fue retrasando y hasta obstaculizando el arribo a la democracia.

Dentro del NIH, el presidente EZPL, hizo suya la "idea política" de la oposición y de la sociedad mexicana de que derrotando al PRI, de manera natural se accedía a la democracia mexicana, si bien el primer paso fue el gobierno dividido en 1997, encabezado y conducido por el propio presidente de la República, la segunda parte fue impulsar una "democracia incluyente" inversa a la practicada por CSG, quien por cierto perdió la posibilidad de dirigir la naciente OMC, por los acontecimientos del último año de su gobierno (irrupción del EZLN, asesinatos de Luis Donald Colosio Murrieta y José Francisco Ruiz Massieu, éste último secretario general del CEN del PRI, y la primera crisis económica de la globalización, entre lo más importante) lo dejaron de apoyar sus redes con los actores globalizados.

Regresando a la "democracia incluyente", si bien CSG negó el acceso a los triunfos electorales del PRD; contrario sensu, el presidente EZPL debilitaba al PRI al reconocer diez gubernaturas de oposición, las cuales le funcionaron como su **nueva coalición política amplia**, es decir tanto con la izquierda como con la derecha en el plano nacional y en la parte internacional con los Estados Unidos. Dentro de los gobernadores opositores en el sexenio de 1994-2000, se pueden observar en la siguiente Tabla:

Tabla 24. Gobernadores de oposición 1989-2000.

Estado	Nombre	Año	Partido Político
Baja California	Ernesto Ruffo Apel	1989-1995	**PAN**
	Héctor Terán Terán Alejandro González Alcocer (interino)	1995-1998 1998-2001	**PAN**
Guanajuato	Carlos Medina Plascencia	1991-1995	**PAN**
	Vicente Fox Quesada Ramón Martín Huerta (interino)	1995-1999 1999-2001	**PAN**
Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas	1992-1998	**PAN**
Jalisco	Alberto Cárdenas Jiménez	1995-2001	**PAN**
Querétaro	Ignacio Loyola Vera	1997-2003	**PAN**
Aguascalientes	Felipe González González	1998-2004	**PAN**
Distrito Federal	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	1997-1999	**PRD**
Nuevo León	Fernando Canales Clariond	1997-2003	**PAN**
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	1998-2004	**PRD**
Nayarit	Antonio Echavarría Domínguez	1999-2005	**PAN-PRD**
Baja California Sur	Leonel Cota Montaño	1999-2005	**PRD**
Tlaxcala	Alfonso Sánchez Anaya	1999-2005	**PRD**

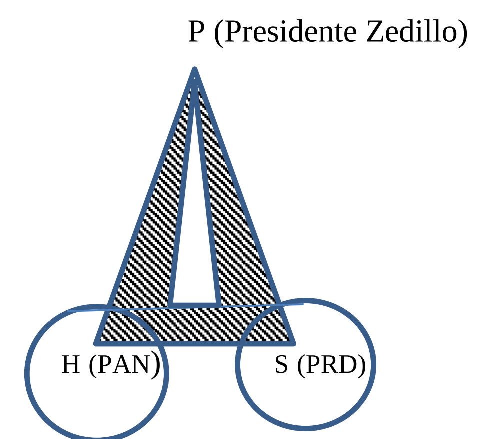
Fuente: Elaboración propia.

En el periodo que va de 1989 a 1999, los gobernadores del PAN fueron siete, los del PRD cuatro, uno de coalición PAN-PRD; por ejemplo, con CSG sólo en tres entidades federativas gobernó el PAN (Baja California, Guanajuato, y Chihuahua); a diferencia de EZPL el PAN aumentó otros tres estados (Jalisco, Querétaro y Nuevo León); y el PRD alcanzó a cuatro gubernaturas (DF, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur) en donde, el presidente del CEN del PRD era AMLO; y el único gobierno de coalición PAN-PRD se produjo en Nayarit; en total eran doce entidades federativas gobernadas por la oposición, lo que significó el 37.5% del total de los estados.

Esta división entre en el interior de la tecnocracia mexicana, posibilitó que el PAN ganará la presidencia de la República en dos ocasiones con dos personajes, que no se pueden considerar tecnócratas, aunque Felipe Calderón Hinojosa cursó la maestría en economía en el ITAM, además de la maestría en administración pública en la Universidad de Harvard lo que le permite entender la narrativa del modelo de desarrollo internacionalista.

Es así que el presidente de la República como el único jugador con veto institucional individual y controlador de la agenda gubernamental lo fue hasta 1997, a partir de ese momento irrumpió **otro jugador con veto institucional colectivo, como lo fue la Cámara de Diputados**, en donde **dos jugadores con veto partidarios** pudieron frenar las iniciativas de ley del presidente EZPL, por ejemplo, con la iniciativa en materia constitucional sobre reforma energética que al final la modificación fue minimalista; puesto que el cambio a los artículos 27 y 28 de la CPEUM, establecieron que el sector privado sólo podía invertir hasta un 49%, lo que significaba que dicha reforma energética no tuvo incentivos para los empresarios del ramo energético. En el caso del PAN que estuvo a favor de las reformas, pero por su postura ambigua, aprobó la reforma que no satisfizo a la inversión privada, dentro de su confusa propuesta se encontró que PEMEX se convirtiera en una empresa privada, en otras ocasiones estuvo a favor de la privatización, y hasta se pronunciaron por la reestructuración del sector energético; y en el caso del PRD abiertamente se opuso a la "privatización" del sector energético, y actúo como un partido antisistema. Además, **los presidentes nacionales de los partidos políticos como el PAN y PRD, se convirtieron en jugadores con veto institucional partidario,** en ese tiempo eran Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente.

Gráfica 1. Rechazo a la reforma energética en la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo Ponce de León.



Tomado de la Gráfica II.6. Posibilidad de cambio incremental cuando dos jugadores con veto son colectivos. Tsebelis, J. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE. -Adecuamos el gráfico a dos jugadores con veto partidarios en la Cámara de Diputados-.

CAPÍTULO V

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESIDENCIAS PANISTAS (2000-2012)

5.1 La alternancia política: Los orígenes

El 6 de julio de 1997, el día de las elecciones federales intermedias el entonces gobernador de Guanajuato, Vicente Fox Quesada (VFQ) anunció su postulación para ser candidato a la presidencia de la República para el año 2000, puesto que no estaba prohibido por la legislación electoral federal hacer campañas electorales "adelantadas". Aprovechó la coyuntura política con el nuevo gobierno dividido, y sobre todo con la gestación del inicio de la vida democrática en el país. Por lo que, se presentaría la coyuntura política en el año 2000 para derrotar al PRI en la elección presidencial, esto por la doble división en la elite política; por una parte, con la vertiente tecnocrática, así como por la rebelión de la clase política tradicional en el interior del partido hegemónico.

Dado lo anterior, el equipo del gobernador de Guanajuato, justo en ese mismo año, se presentó el proyecto para ganar la presidencia de la República llamado "Milleniun"[279]; siendo expositor José Luis González, el amigo de Vicente Fox que había sido también exdirectivo de la empresa "Coca-Cola". En dicho proyecto, se planteó la división del trabajo político, en donde la estrategia territorial recayó en "Los amigos de Fox"[280], organización que fue financiada por Lino Korrodi. A continuación, se desglosa el proyecto de tres años para ganar el poder ejecutivo federal en el año 2000:

[279] La estrategia política de la campaña de Vicente Fox Quesada fue impecable, ubicándose como la primera campaña electoral en usar las herramientas del marketing político norteamericano, cuyo consultor fue Rob Allyn. La desconfianza de Vicente Fox Quesada hay que recordar el desplazamiento del PAN en 1991 cuando participó por primera vez como candidato a Gobernador de Guanajuato, ya en la segunda ocasión en 1995 ganó la elección de gobernador, y por eso su relación distante con su propio partido político; de allí la importancia de leer a Cantú, G. H. (2001) *Asalto a Palacio, las entrañas de una guerra*, México, Grijalbo.

[280] Según el coordinador de los "Amigos de Fox" José Luis Fernández para el año 2000 tenía cinco millones 480 mil afiliados, además de tener 262 oficinas, que si tomo en cuenta que el país está dividido en 300 distritos electorales federales; a diferencia del PAN que en el año 2000 tenía 358 mil militantes; aquella tuvo una importante cobertura política y financieramente hablando, de esta última parte llegaron a recaudar 16 millones de pesos, fue lo que sostuvo las giras del precandidato Fox por el país. La movilización en primera instancia fue a través de la página www.amigosdefox.org.mx

Tabla 25. Estrategia electoral de Vicente Fox Quesada 1998-2000.

Etapa	Objetivos	Medición	Estrategias Políticas	Estrategias Mercadotécnicas
Precampaña 1998: ¿Quién es Vicente Fox?	Dar a conocer al candidato en escala nacional, posicionarlo en la mente del elector, mejorar las intenciones de voto.	Pasar de 40 a 60 por ciento de identificación en la mente del electorado y con una intención del voto de 25 por ciento.	Sueño de nación. Uno o dos temas básicos. Generación de propuesta general.	Identificación como candidato presidencial y actual gobernador de Guanajuato. Identificar la percepción del electorado sobre Fox y el PAN. Optimización de medios de comunicación. Inteligencia: posibles competidores. Planeación y creación de redes de soporte: Amigos de Fox, mujeres y jóvenes, iglesias, alianzas políticas, internacional. Inicio de la Foximanía.
Precampaña 1999: ¿Qué se propone hacer Fox?	Proyectar su "Visión de México", su oferta política. Lo que ha logrado como gobernador de Guanajuato.	Pasar de 60 a 80 por ciento de identificación en la mente del electorado y con una intención del voto de 35 por ciento.	Ganar la convención del PAN con 75 por ciento de apoyo. Proyecto de Nación. Concretarse en cuatro o cinco temas básicos. Formular plataforma ante el IFE.	Posicionar el perfil ideal Fox/PAN. Desarrollo de redes organizadas en 1998. Estrategia detallada de uso de medios de comunicación. Inteligencia: Competidores reales y sus características. Constitución de alianzas políticas. Identificación de segmentos.
Campaña 2000: Por qué votar por Fox	Dar a conocer su plan de gobierno, proyectar su imagen en el exterior, lograr que el electorado lo adopte como "propio" para asegurar el voto. Comunicar que 1999 fue el último año del siglo y que ha servido para planear el futuro en el siglo XXI.	Llegar a 95 por ciento de identificación en la mente del electorado y con una intención del voto del 45 por ciento[281].	Divulgación del plan de gobierno. Plataforma nacional. Cinco o seis temas básicos con mención de prioridades. Consolidación de alianzas políticas.	Identificación precisa de segmentos electorales. Intensificación de medios masivos: Televisión y Radio. Consolidación y eficacia de redes de apoyo. Inteligencia: Ser distintivo en comparación con los competidores y afinar el conocimiento de las debilidades de éstos. Intensificación de la Foximanía.

Elaboración propia: tomado del libro de Cantú, G. H. (2001) *Asalto a Palacio, las entrañas de una guerra*. México: Grijalbo

[281] Vicente Fox Quesada ganó con el 42.5% de la votación el 2 de julio de 2000, lo que significó que la estrategia desarrollada fue un éxito, porque la distancia de lo planeado se podría ajustar al margen de error.

Hacia el año 2000, el país se encontraba sometido a dos procesos políticos, uno de carácter social, y otro de un matiz institucional, lo que se podría afirmar en: a) el contexto sociopolítico de una creciente democratización que obligó a cambiar las reglas del juego en el interior de los partidos políticos, y b) la reforma electoral de 1996 con la cual dio inicio al equitativo financiamiento público para los partidos políticos, que llevó aparejada una nueva etapa de fiscalización, lo que desde nuestro punto de vista obligó a modificar el proceso de selección interna de los candidatos a la presidencia de la República de todos los partidos políticos, puesto que se tuvo que abrir a elecciones primarias, de manera esquemática se podría sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 26. Selección de candidatos a la presidencia de la República en 1999.

Partido político	**Candidatos que compiten por la nominación**	**Conflictividad interna**	**Resultado electoral**
PAN	Candidatura única (Vicente Fox Quesada)	La fracción conservadora optó por no presentar la candidatura de Diego Fernández de Ceballos. Porque cambió la forma de elección interna, al pasar de ser cerrada a una abierta, al transitar de la Convención Nacional[282] a una elección de los militantes y adherentes. (**Elección primaria**)	Se podría afirmar que la elección interna no fue democrática, ya que sólo se presentó Vicente Fox Quesada.
PRI	Dos candidatos (Francisco Labastida Ochoa y Roberto Madrazo Pintado)	Elección interna entre dos facciones: una de simpatía hacia el neoliberalismo y el otro de corte nacionalista. (**Elección primaria**)	El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León cambió el famoso "dedazo" por la "cargada" con el candidato oficial que era Francisco Labastida Ochoa, éste ganó 281 distritos electorales federales.
PRD	Candidatura única (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano)	Ruptura interna motivada por una coalición electoral del PRD, por lo que renunció Porfirio Muñoz Ledo y se convirtió en candidato del PARM. (**Sin elección primaria**)	La coalición "Alianza por México" [283] sustituyó la elección interna. Se podría afirmar que la elección interna no fue democrática, ya que sólo se presentó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Fuente: Elaboración propia.

Es así como al llegar al día de la elección federal en el año 2000, el PRI en la realidad política se presentaba con un gobierno dividido y/o compartido en la Cámara de Diputados, más doce[284] gubernaturas que estaban en manos del PAN y el PRD; inclusive con la opinión pública favorable al cambio político en el país; a lo que hay que sumarle el enfrentamiento intrapriista que había provocado el presidente de la República EZPL, basta recordar el enfrentamiento con RMP, quien se convirtió en precandidato

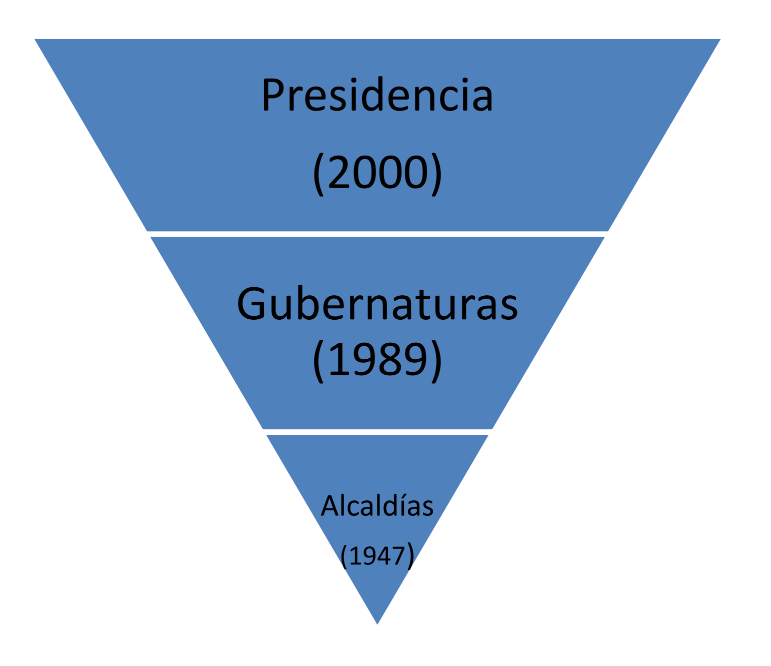
[282] La "Convención Nacional" había elegido a sus candidatos presidenciales de 1952 hasta 1994, método selectivo con un máximo de nueve mil militantes, como lo fue el último caso con la candidatura de Diego Fernández de Cevallos, quien en ese tiempo fue el coordinador de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, en donde aquel obtuvo el sesenta y cinco por ciento de la votación frente a sus tres adversarios: Adalberto Rosas López, Javier Livas Cantú y Eduardo López García en noviembre de 1993; ahora se resolvió a través de una votación por "mayoría absoluta de militantes y adherentes", con trescientos centros de votación, uno por cada distrito federal electoral, y en donde el único precandidato fue Vicente Fox Quesada.
[283] No fue propiamente una coalición electoral de "izquierda", puesto que los otros dos partidos; por ejemplo, el PAS, era de corte conservador, la derecha rural y religiosa, era una especie de continuidad del partido Demócrata Mexicano (PDM) de orígenes Sinarquistas, quienes participaron en el conflicto religioso de 1936-1939 en la zona del Bajío del país; y en el caso del PSN, dizque era un partido nacionalista.
[284] En la elección del año 2000, además de la elección presidencial, el PAN gana la gubernatura de Morelos con Sergio Estrada Cajigal; y otra coalición PAN-PRD ganó el poder ejecutivo local en Chiapas con Pablo Salazar Mendiguchia.

presidencial perdedor del PRI, aquel acuñó la creativa frase que lo catapultó en el escenario nacional: “dale un Madrazo al dedazo”, si bien fue derrotado en la elección interna, paradójicamente en el descalabro electoral partidista se reconstruyó políticamente para los siguientes seis años.

Mientras en el PRI se peleaban, en el espacio partidista del candidato presidencial panista avanzaron política, territorial y mediáticamente para ganar la elección federal en el año 2000, a diferencia de la estrategia política de largo plazo del PAN, la cual se interpreta como una inversión de la pirámide política en el país; inmersa en un largo y sinuoso proceso de liberalización política. Desde la interpretación del NIH, el **contexto histórico** importaba en el interior del PAN, porque siendo VFQ el único candidato panista, debido a la estrategia política comentada líneas arriba que se implementó con tres años de anticipación a la elección presidencial, que fue tan eficaz el proyecto y la candidatura de Fox Quesada tuvo a bien rechazar una coalición electoral con el PRD.

Regresando a la idea anterior, considero importante relacionarla con la “pirámide política”, que Octavio Paz analizó en su obra, “El Ogro Filantrópico”, en donde, el sistema político mexicano funcionaba como una pirámide política, en cuya cúspide se encontraba el presidente de la República, quien era el eje de esa pirámide, y así se podría analizar metafóricamente el trabajo político del PAN, que a lo largo de los años sin planearlo ni proyectarlo en los hechos políticos invirtió esa pirámide; ganando los ayuntamientos primero, después las gubernaturas y finalmente el poder ejecutivo federal, ésta pirámide invertida, se podría representar a través del esquema siguiente:

Esquema 8. Inversión de la Pirámide Panista



Por otra parte, la sociedad mexicana definitivamente fue el motor del cambio político en México, puesto que se fue movilizando, protestando, y articulando como lo hemos descrito en esta investigación para arribar a la democracia representativa en el país, si bien no se puede afirmar que es una ciudadanía activa y actuante, si era una sociedad que se había expresado políticamente de manera regional, empezando en el norte del país, cuyo desenlace primario fue el resultado electoral federal de 1997 en la Cámara de Diputados que le cambió el rostro político al país con el primer gobierno dividido y/o compartido, ésta produjo la discontinuidad de la función del partido hegemónico y del propio sistema de partido hegemónico; por lo tanto, inclusive ya había síntomas de un presidencialismo acotado por la globalización, así como por la crisis económica en 1994, y en el plano nacional por los triunfos de las oposiciones en los estados, además México se enfrentaba al condicionamiento internacional de la democracia.

En el capítulo anterior se afirmó que la democratización del país empezó en las regiones, particularmente en los municipios, con los cuales se invirtió la pirámide política del priismo, para confirmar nuestra posición, considero importante citar a Mauricio Merino en esta corriente de opinión, porque es coincidente con el trabajo de investigación:

> *Las primeras puertas que se abrieron al cambio político democrático en México fueron las de los gobiernos municipales. Esa dinámica de cambio político que comenzó con la diversidad de afiliaciones partidarias en las instancias locales, hizo posible que hacia el año 2000, más de dos terceras partes de los electores ya*

hubieran experimentado el triunfo de un partido diferente al Revolucionario Institucional en sus municipios. Para subrayar la importancia de ese cambio, basta anotar que en 1989, según datos de Alonso Lujambio, solamente 39 de los 2, 387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al Revolucionario Institucional (donde vivía apenas 1.84% de la población total del país), en tanto que al final del año 2000 ese mismo partido gobernaba ya únicamente a 44.1% de los habitantes de los municipios. Antes de las elecciones cruciales de ese año, 63.6% de los ciudadanos ya había vivido una experiencia al alternancia local.

(Merino, 2007: 15)[285]

Paulatinamente, la idea del cambio político se apoderó de los mexicanos, la cual tuvo una doble vertiente social del cambio: la del de siglo y el de la centuria que fueron canalizadas esas percepciones hacia la política, inclusive fue ad hoc que VFQ se presentara como un "antipolítico", un personaje rústico, un ranchero que quería "cambiar a México". Si a esto le agrego que el país había crecido en un 7% el PIB en el año 2000, pues era el mejor escenario, una economía que había dejado atrás el desastre de 1994, inclusive ya con un cogobierno adelantado, porque Antonio Lozano Gracia, que había sido coordinador de los diputados del PAN en la Cámara de Diputados fue nombrado por espacio de dos años Procurador General de la República.

Con todas las ventajas políticas que ya tenía el PAN previo a la elección del año 2000; bastaba observar al gobierno de EZPL que de cierta manera le había facilitado el camino, a lo que hay que comentar sobre el fracaso de la coalición electoral con el PRD[286], cuya falla fue el método de selección del candidato, el cual se basó en una encuesta o elección primaria, y a pesar de que se hizo una combinación de ambas, el PAN acabó rechazando la elección primaria; por cierto, decisión que VFQ estuvo en contra de la decisión del PAN de coaligarse electoralmente. Por otra parte, el PAN decidió hacer una coalición con el PVEM para conformar la "Alianza por el Cambio". Es así como la historia de esa elección presidencial se presentó como un referéndum entre: ¿la continuidad o cambio entre el PRI y el PAN?

---

285 Merino, M. (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: NOSTRA Ediciones.

286 El cerebro de esa coalición electoral en el año 2000 fue Manuel Camacho Solís, quien en ese tiempo fue presidente del Partido de Centro Democrático, y candidato presidencial del mismo partido. A quien Vicente Fox Quesada le propuso ir en coalición electoral antes que al PVEM, y Camacho Solís rechazó la propuesta.

Como una primera reflexión, sobre el tema destaco la opinión de Denise Dresser sobre esa contienda electoral:

En el año 2000, Vicente Fox inventó un producto –a sí mismo- salió a venderlo, y la mayoría de los mexicanos lo compró el día de la elección. El estilo de Vicente Fox rompió moldes, cimbró al sistema e inauguró una nueva forma de hacer política en el país. La campaña de Vicente Fox fue la primera al estilo estadounidense en suelo mexicano. Como cualquier campaña moderna y profesionalmente manejada, la del guerrero guanajuatense incluyó cuatro ingredientes: encuestas, procesamiento de datos, imagen y dinero.

(Dresser, 2011: 124) [287]

Fue así como el PAN ganó la presidencia de la República en el año 2000, y al mismo tiempo perduró el segundo gobierno dividido y/o compartido en el ámbito federal, ya que no hubo una mayoría parlamentaria clara para el PAN, puesto que sólo obtuvo 206 diputados federales. Dicho sea de paso, una de las primeras críticas que le hicieron a la "alternancia votada" fue la puntual observación que les realizó Luis F. Aguilar, al reflexionar lo siguiente:

... los protagonistas intelectuales y políticos de la democratización mexicana no se hayan planteado o no hayan anticipado con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad de la democracia (en el sentido básico de capacidad de gobierno)... el olvido de ciertos temas y problemas hizo olvidar que la democracia es ante todo un orden político, un orden de instituciones que define y estabiliza las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y las libertades ciudadanas por ende, también define y enmarca el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio de gobierno, fijando sus reglas y modos, sus alcances y límites. Si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituya electoralmente a los gobernantes y se considere que los nuevos líderes son portadores de otra moral pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática enfrentará problemas básicos sin poder resolverlos y, dicho de manera genérica pero radicalmente, el orden político de la democracia será incapaz de crear orden social.

(Aguilar, 2000: 31) [288]

En el mismo sentido, Héctor Aguilar Camín escribió en el año 2000 sus dudas sobre la capacidad de gobernar del PAN, quien lo planteó de esta manera:

…Pero la euforia que fue la bendición del triunfo puede ser la maldición del gobierno.
Riesgos de gobernabilidad del nuevo gobierno son una Presidencia débil con una mayoría frágil en el Congreso, la falta de un consenso nacional claro sobre el

[287] Dresser, D. (2011). *El país de uno*. México: Aguilar.
[288] Aguilar Villanueva, L. (2000). "Democracia y transición" en *José Natividad González Parás, La gobernabilidad democrática en México*. México: INAP/SG.

rumbo a seguir, la poca profesionalidad del aparato burocrático y el clamor público contra la corrupción, asunto más fácil de denunciar que de combatir, del que depende, sin embargo, la credibilidad del nuevo régimen.

(Aguilar, 2000: 39)[289]

5.2 El bono democrático en el año 2000.

El triunfo del PAN fue contundente sobre el PRI, cuya elección tuvo una legitimidad democrática de origen, a la que los intelectuales denominaron como el "bono democrático", es pertinente mencionar que cuando se convocó al llamado del "voto útil", los miembros del PRI, PRD y la mayoría de mexicanos votó transversalmente por "el cambio"; además de eso, el voto joven fue fundamental para el triunfo del PAN, lo que significó que el "bono demográfico" jugó en favor de la alternancia en México, aquel conformado por 27 millones de jóvenes mexicanos que tenían derecho a votar en aquella elección federal del año 2000.

Ya en el proceso del triunfo, se advertía que México presentaba un primer problema de diseño institucional[290] en cuanto a la transmisión formal del poder ejecutivo, -la cual era muy larga-, ya que del día de la elección (2 de julio de 2000) al de la toma de posesión (1° de diciembre de 2000) como presidente de la Republica pasaron 150 días, mientras que para el cambio de gobierno en: Francia son 7 días o en Estados Unidos sólo es un día; aquí la única explicación académica que nos encontramos fue que la larga transmisión del poder fue para cicatrizar las heridas de los candidatos presidenciales perdedores en la contienda interna del PRI, con lo cual pretendían evitar disidencias políticas que seguramente terminarían en candidaturas de oposición, pero en este caso de alternancia de partido político no, pues tiende a desaparecer este tipo de negociación intrapartidista, porque había ganado un partido de oposición como lo fue el PAN.

Para innovar en el proceso de los nombramientos de los integrantes del gabinete, ese tiempo fue aprovechado por Vicente Fox para encargarle a un despacho de *Head Hunters* la selección de los integrantes de su gobierno, el cual fue ordenado a través de Comisiones: "Orden y Respeto", "Desarrollo Social y Humano", "Crecimiento con

---

[289] Aguilar Camín, H. (2000). *México: La ceniza y la semilla*. México: Cal y Arena.

[290] Así pasaron las elecciones presidenciales de 2006, 2012 y 2018, fue hasta el 2013 con la reforma electoral que modificó la fecha para la toma de posesión del presidente de la República en 2024, que será en el mes de octubre.

Calidad", "Políticas Públicas y Seguridad Nacional". Hay que reconocer que el PAN sólo había tenido experiencia gubernamental en los ayuntamientos y apenas en algunas entidades federativas, pero su experiencia en el gobierno federal era prácticamente nula, por eso la intervención de los "cazadores de talentos". En el tema de esta tesis, se podría afirmar que el PAN al desconocer internamente el funcionamiento del presidencialismo mexicano, a pesar de que paradójicamente nació en contra del Cardenismo, para los padres fundadores panistas fue luchar en contra del populismo, y sólo llegaron a conocer a algunos presidentes de la República para emprender las reformas electorales en el pasado inmediato pero no conocían sus valores, símbolos ni la cultura que giraba en torno de esa institución, de allí que no podía entender cuál era su nuevo rol en el contexto del presidencialismo mexicano.

Posteriormente, ya cuando VFQ tomó posesión como presidente de la República pensó que podía gobernar a través de la mercadotecnia, "gobernar es comunicar", repetía contantemente; de allí que dividiera al país en círculos de colores; por ejemplo, el "rojo" eran las élites que crean opiniones, y el "verde" era la mayor parte de la población, y por eso Fox siempre apeló a los electores para esquivar al Congreso de la Unión; por eso se explica su comportamiento de ser un eterno candidato y no en su rol de presidente en funciones, en donde su obligación era gobernar y resolver los viejos y nuevos problemas del país; por eso se entendería la banalización de sus propuestas de campaña, como ejemplo, están sus famosas frases de la contienda electoral: "resolveré el problema de Chiapas en 15 minutos", "tendrán bocho y changarro" con lo cual ganaba popularidad pero le costaban enfrentamientos con el Congreso de la Unión, que a esas alturas ya era parte del círculo "rojo".

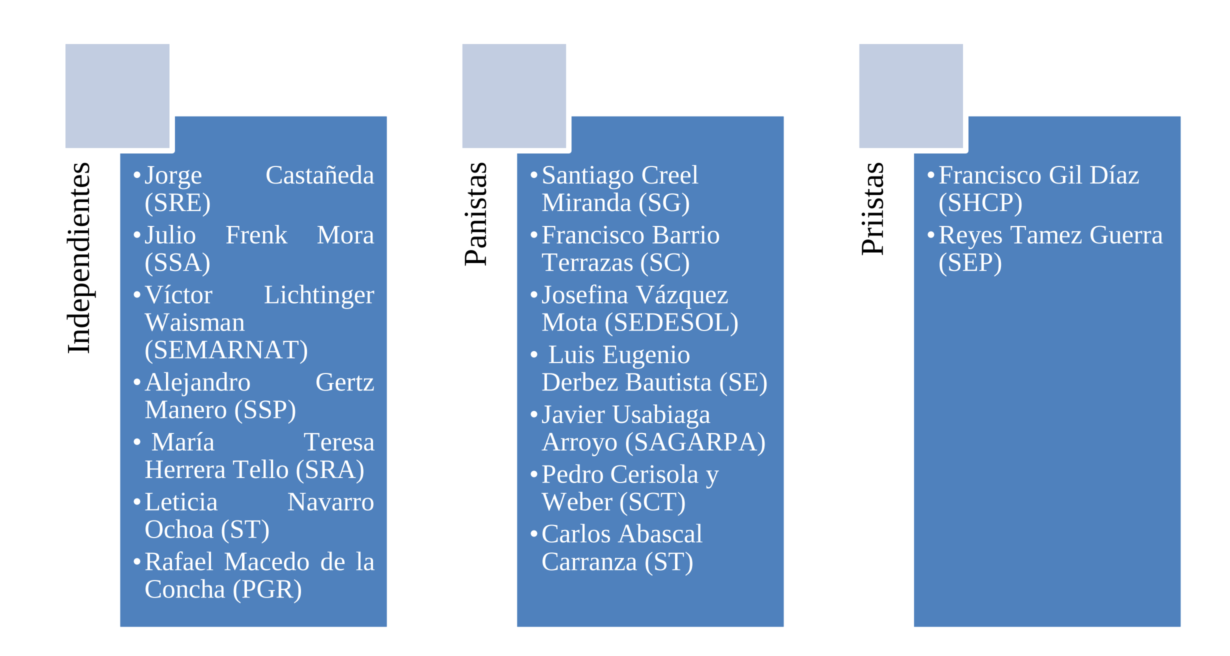
Continuando con el tema del gabinete, este fue uno de los temas importantes para la gobernación de VFQ, y para las expectativas del PAN, si bien es cierto que la política es una "acción colectiva", parte de su gabinete salió de las propuestas de los *Head Hunters*, quienes le recomendaron a ciertas personas para la conformación de aquel, Según Olga Wornat en su investigación arrojó lo siguiente:

> *La primera tarea del presidente electo fue encomendar a Ramón Muñoz la contratación de un buscador de talentos –los famosos* ***headhunters****-. Cinco empresas participaron en el reclutamiento de "los mejores hombres y mujeres de México": Korn/Ferry International, Spencer Stuart y Asociados, Smith Search, Amrop International y Tasa*

(Wornat, 2003: 197)[291]

Dentro de las propuestas de los *Head Hunters* para el futuro gabinete hubo *panistas, priistas* e *independientes*, los perredistas se autoexcluyeron en la integración de dicho equipo gubernamental, esta innovación en el nombramiento de los secretarios de despacho rompió con el pasado inmediato, en donde la mayoría eran integrantes del PRI, y muy pocos provenían de la sociedad civil o del mundo académico, sólo se les nombraba en situaciones especiales, como fue el caso de Jorge Carpizo que llegó a convertirse en secretario de Gobernación en 1994, -un personaje sin partido político-. Presentaremos al gabinete foxista a través del siguiente esquema:

Esquema 9. Integración del gabinete foxista



Regresando a los *Head Hunters,* éstos recomendaron dentro de lo que se denomina el gabinete "ampliado", a Xóchitl Gálvez Ruiz, empresaria indígena quien rediseñó al viejo Instituto Nacional Indigenista (INI) para convertirlo en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); en el caso de los nombramientos de los izquierdistas Adolfo Aguilar Zinzer como Consejero de Seguridad en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y Porfirio Muñoz Ledo, como embajador ante la Unión Europea, fueron designaciones políticas.

[291] Wornat, O. (2003). *La Jefa. Vida pública y privada de Marta Sahagún de Fox*, México: Grijalbo.

En otro orden de ideas, para ser presidente de la República no había manual ni proyecto, y se tenía que mostrar capacidad para gobernar en la incertidumbre, la contingencia y el riesgo, algo que el presidente de la primera alternancia VFQ no entendía porque fue un magnifico vendedor de ilusiones, pero la gobernación del país era mucho más compleja, porque se necesitaba experiencia, conocimiento, y sobre todo un plan de gobierno. Si a lo anterior, le agrego que pagó los costos al haber marginado a su partido, el PAN desde la contienda electoral y hasta la conformación de su gabinete, porque su costumbre fue "andar solo políticamente", esto se debía a su experiencia personal después de la concertacesión en 1991 en Guanajuato, por lo que la desconfianza hacia su propio partido estaba justificada; ya siendo presidente primero negociaba con el PRI y después con el PAN.

Empero, es pertinente recordar el primer enfrentamiento entre el Congreso de la Unión y el presidente VFQ fue por la *Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas,* a la que se opuso el PRI, y paradójicamente el coordinador del grupo parlamentario del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, quien el 22 de marzo de 1991, en su intervención parlamentaria concluyó de esta manera: *Respeto y aprecio a Guillén [apellido del subcomandante Marcos] y al presidente de la República [...] En esta grave hora nacional debe quedar claro también para la historia que, más allá de esos respetos, ni Marcos ni Fox mandan en la Cámara de Diputados* (Loaeza, 2010: 214)[292]

Sin embargo, al final el presidente VFQ consiguió el apoyo del PRI y el PRD en la Cámara de Diputados, por lo tanto, hizo presencia el EZLN en el salón de sesiones el 28 de marzo de 2001, en voz de la Comandanta Esther; este hecho legislativo distanció aún más al presidente de la República con su propio partido político, y fue algo incomprensible para la sociedad mexicana, que en el primer gobierno de la alternancia no existió consenso entre el presidente y su partido en un tema socialmente tan sensible en los últimos años en el país, paradójicamente, el PAN en la discordia interna (Doctrinarios contra la derecha pragmática) se comportó como un **jugador con veto partidario** frente a su primer presidente panista.

[292] Loaeza, G. (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México: El Colegio de México.

Así transcurrieron tres años, y se dilapidó el bono democrático del año 2000, por una parte fueron los conflictos intersecretariales, y por la otra, la mezquindad política del PRI para emprender las negociaciones, aquí VFQ pensó equivocadamente, que el PRI se comportaría como lo había hecho el PAN cuando era partido político de oposición, que tuvo una relación de cooperación y no de confrontación, y quizá podría cambiar siendo un partido en la oposición, ese fue otro "error de cálculo político" más, porque la cohabitación política no daba para construir un acuerdo civilizatorio con el expartido hegemónico. Esto reflejado en el desencanto del cambio y el inicio de la desafección democrática, la cual se reflejó en el resultado electoral federal de 2003, en donde sólo votó el 41% de los electores, de acuerdo a los resultados oficiales del IFE.

Indudablemente, la decisión que marcó al gobierno de VFQ fue la claudicación para hacer el nuevo aeropuerto internacional, hecho que fue calificado por algunos actores políticos de la oposición como el "miedo a gobernar" por parte del primer gobierno de la alternancia. Desde allí el presidente Fox fue considerado como un "lame duck", utilizando la narrativa norteamericana. Por ejemplo, la opinión de Enrique Krauze sobre este tema es reveladora en el sentido de la trascendencia y el significado de esa errática decisión de cancelar el aeropuerto:

> *La insistente preocupación de Fox por las encuestas lo ha llevado por caminos populistas y hasta antidemocráticos. Hay muchos casos que lo prueban en el sexenio, pero quizá el más significativo fue el de Atenco. Machete en mano, un grupo de campesinos logró revertir la construcción del aeropuerto federal, obra imprescindible para el país por muchos motivos, no sólo económicos y turísticos sino de seguridad…Ante el chantaje, el presidente realizó sondeos de opinión, canceló el decreto oficial y obtuvo un triunfo resonante en las encuestas. Pero ¿cuáles serán los costos históricos de su repliegue?. En el altar de la popularidad presidencial, Fox sacrificó la libertad de tránsito aéreo y aceptó lo inaceptable: limitar la autoridad del Estado en materia de toma de decisiones estratégicas. ¿Por qué no se escudó legítimamente en el imperio de la ley? ¿Por qué no canalizó el problema, de alguna manera, al ámbito judicial? Temiendo ser acusado de autoritario, Fox renunció a ejercer la autoridad. Confunde la autoridad con el autoritarismo.*
>
> (Krauze, 2006: 42)[293]

Posteriormente, fue el fracaso de la reforma energética que ya había sido avalada por el PRI, pero por los conflictos en el interior del gabinete foxista entre el secretario de Gobernación Santiago Creel y el nuevo secretario de Energía, Felipe Calderón Hinojosa,

[293] Krauze, E. (2006). *Para salir de Babel.* México, Tusquets.

se canceló dicha reforma, en donde ya el primer secretario Marstens había dejado todo hecho para su aprobación en el Congreso de la Unión. Y así continuo la serie de fracasos, entre los que se encuentra la reforma fiscal, la cual pretendía incorporar el IVA a alimentos y medicinas, lo que provocó un conflicto interno en el PRI entre la maestra Elba Esther Gordillo Morales y Roberto Madrazo Pintado.

Al final fue un equipo gobernante que estuvo en permanente choque interno, porque la parte financiera venía del PRI, la parte política del PAN, la de relaciones exteriores y seguridad nacional de la izquierda, por otra parte, la procuración de justicia del Ejército, y de algunos académicos. Algunos muy eficaces como los fueron los priistas y los independientes, como los secretarios de: Hacienda, Salud, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Trabajo (Carlos Abascal Carranza), la titular de la CDI; y los panistas se caracterizaron por ser los más ineficaces, como los secretarios de Gobernación, Desarrollo Social, Economía, Contraloría, Educación Pública. A lo que hay que agregar que al propio presidente de la República se le dificultaba en demasía tomar decisiones, y optaba por evadir en muchas ocasiones su responsabilidad para gobernar.

El diagnóstico que hicieron Jorge Castañeda y Rubén Aguilar apunta hacia una incapacidad para la toma de decisiones por parte del presidente de la República, así como la de los panistas, particularmente el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda; empero, el diagnóstico más crítico que se le hizo al expresidente, provino del priista opositor Madrazo Pintado, quien afirmó lo siguiente:

> *… Un hombre tan ignorante, no tenías tema de conversación. Terco. No dispuesto al diálogo, sino al monólogo. Aburridísimo. Un hombre que se iba, se iba, se extraviaba brutalmente cuando la conversación se salía de los parámetros que él manejaba. Por falta de cultura. Fíjate que Fox es un hombre relativamente educado en el roce social, pero ignorante de los temas, ya no digo de la historia y de los personajes, ¡de los temas de gobierno! Jamás se metió a fondo a estudiar los temas de gobierno. No leía más de quince líneas. Se aburría él mismo. Para los secretarios era un problema presentarle un informe. No leía nada, pero hablaba mucho. Entonces, platicar los temas de gobierno con Fox era de una "güeva" brutal, porque no los conocía.*
>
> *…*
>
> *Un indicador muy ilustrativo de mi afirmación, que puede parecer tajante, muestra la falta absoluta de experiencia ejecutiva de Vicente Fox: su carencia personal de visión y de sistema en materia de administración pública y su impericia en la toma de decisiones. Cuando digo indicador, me refiero a que en este sexenio los altos funcionarios no tenían el típico "acuerdo" con su superior, es decir, con el presidente de la república, para atender, recibir instrucciones,*

informar, dar seguimiento, retroalimentar, ajustar, corregir o dar "luz verde" a los asuntos de su competencia. Esta ausencia fue fatal para el gobierno y para la marcha del país.
No había orden o procedimiento profesionalizado en la comunicación institucional entre los funcionarios y la jerarquía más alta del gobierno federal. Y entonces, como en política los espacios vacíos se tienen que llenar, distintas personas terminaron ejerciendo o desempeñando en diferentes segmentos la comunicación de Estado entre el presidente y su gabinete.
Estoy hablando de anomalías e interferencias a la toma de decisiones, pero para infortunio de los mexicanos así se realizaba la función de presidente de la república en el sexenio de Vicente Fox: sin responsabilidad, sin orden, sin seguimiento, sin soporte técnico, sin institucionalidad.
(Madrazo, 2007: 136-137)[294]

En esta misma línea de interpretación, existen coincidencias entre un político y un intelectual sobre la actuación gubernamental del presidente VFQ, por ejemplo, para el director de la revista Letras Libres, Enrique Krauze quien realiza una crítica muy puntual sobre la actuación presidencial, el otrora eficaz opositor:

La de Fox –cada vez está más claro- no ha sido hasta ahora una biografía del poder sino del no poder. Su actitud está marcada por muchos factores: confusión entre la lógica empresarial y la política, inexperiencia, ignorancia de la historia, ingenuidad, desaprensión, cierta irresponsabilidad y, sobre todo, incomprensión, una vasta incomprensión. Fox no sabe que no sabe y, lo que es peor, no quiere enterarse. Por eso no tiene preguntas sino respuestas prefabricadas que son como eslóganes publicitarios… ¿cómo conciliar al formidable líder de oposición, el minucioso planificador de la campaña presidencial, el apasionado luchador de la democracia, el ingenioso y eficaz comunicador en los debates televisivos, con la figura errática y reticente que habita en Los Pinos?.
(Krauze, 2006: 45)[295]

Empero, en descargo del gobierno de foxista se le reconoce la construcción de un nuevo entramado institucional, al menos esto se observa en las recién creadas instituciones como lo fueron: El Instituto Nacional para las Mujeres (Inmujeres en 2001), la Auditoría Superior de la Federación (ASF en 2001), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI en 2002), la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED en 2003); en el caso de la ampliación de Programas Sociales se encuentran: el Seguro Popular (2003); y la Pensión para Adultos Mayores (2005). Si bien, las creaciones de estas nuevas instituciones apuntaban hacia una incipiente gobernanza, pero

---

[294] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido.* México: Planeta.
[295] Krauze, E. (2006). *Para salir de Babel.* México, Tusquets.

por sus limitaciones políticas personales no pudo articular una narrativa gubernamental sobre las bondades de las nuevas instituciones creadas en su gobierno.

5.2.1 La “Pareja Presidencial”: el debilitamiento de la institución presidencial

Dentro del proceso de debilitamiento de la figura presidencial, en el primer gobierno de la Alternancia se encuentra la idea del cogobierno, porque al presidente de la República VFQ se le ocurrió declarar ante un cómico mexicano Adalberto Morales “Resortes” que su esposa y él eran la “pareja presidencial”, la frase exacta fue: “Somos una pareja que trabajamos por México; somos una pareja que queremos ver al país unido. Somos una pareja presidencial”. lo que era un despropósito jurídico porque al que habían elegido los mexicanos era a él y no a la señora Marta Sahagún; además porque no existía una figura dentro del diseño constitucional e institucional en México que la contemplara un poder bicéfalo, con dicha declaración el mismo presidente le restó legalidad y legitimidad a su investidura, sino que además le abrió un flanco para sus adversarios políticos, ya que el rol que jugó su esposa a lo largo del sexenio contribuyó para que de cierta manera se asociara con el proceso de una presidencia de la República políticamente débil, para abundar sobre este hecho político, en primera instancia se plasma la interpretación del candidato presidencial del PRI, Madrazo Pintado:

> *…Frente a Marta Sahagún, con el poder que tenía en el gobierno, con las relaciones, lo que le debían los medios de comunicación, con el decreto famoso que le dio todo a Televisa, lo que de debían muchos empresarios por favores que recibieron a través de ella… No hablo de ilícitos, porque no me consta. Simplemente ejerció el poder. Jugó, y entonces yo la veía como una carta fuete para jugar…*
> *…La vacilada de la “pareja presidencial” le hizo un daño enorme a la investidura presidencial y al Estado mexicano. Pero ella ejerció el poder por una razón, porque no se puede dejar de ejercer, y en su caso, alguien tenía que ejercer en la residencia de Los Pinos, y era ella.*
>
> (Madrazo, 2007: 135-136)[296]

En la contraparte académica, la politóloga Denise Dresser, con su estilo personal de criticar, desentraña el papel que jugó la esposa del presidente de la República, poniendo énfasis en la contribución hacia una presidencia políticamente débil:

> *La clase política lo señalaba a diario. Alfonso Durazo lo expuso también en su carta de renuncia al puesto que ocupaba en Los Pinos. Marta Sahagún dañaba la*

[296] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*. México: Planeta.

presidencia porque la debilitaba; dañaba a las instituciones porque las manipulaba; dañaba a la consolidación democrática porque intentó conducirla a su manera. Marta Sahagún le hizo mal al país que tanto decía amar, porque quiso gobernarlo sin que se le hubiera dado autorización para hacerlo. Marta Sahagún golpeó al gobierno de su esposo porque mandó señales cotidianas de su injerencia en él.

…

El problema principal que Marta Sahagún generó para México es que actuaba como si fuera la "señora presidenta" cuando sólo era la señora Sahagún.

(Dresser, 2011:146-147)[297]

Para la periodista de guerra argentina, Olga Wornat quien ya había escrito un libro sobre la vida de Carlos Saúl Menem del expresidente argentino, y partiendo de esa experiencia realizó una investigación sobre Marta Sahagún en el año 2003, en la cual concluye que:

Marta María Sahagún manda en Los Pinos, es la oreja del presidente, la que opina sobre decisiones de Estado, la que conoce los secretos políticos, la que arremete con la ***Guía para Padres*** *y se enfrenta con la Iglesia, con los medios de comunicación y con los educadores. La única que se anima y negocia con la cuestionada lideresa moral de los maestros, la rejuvenecida priista Elba Esther Gordillo. La que conocía los manejos de los Amigos de Fox y, sin embargo, quedó a salvo del desastre, la que marca con un lápiz* ***La razón de mi vida****, el mítico libro de Eva Perón, y llora repitiendo las frases de la reina de los descamisados, la que desafía al Papa y a los mexicanos y se arrodilla en su ilegalidad matrimonial eclesiástica y besa con unción el anillo, la que no dijo no, cuando frente a su marido le llamaron "señora presidenta", en la visita a Holanda, la que en el fondo de su corazón sueña con ser presidenta.*

(Wornat, 2003: 237-238)[298]

5.3 El rol de los gobernadores priistas en la alternancia y el retroceso del federalismo: el feuderalismo

La paradójica alternancia en el país, se interpretó de manera equivoca, en primera instancia en el grupo gobernante quien tuvo lectura desacertada del resultado electoral del año 2000, al igual que los intelectuales y académicos, porque pensaron en el sentido clásico transicionista del arribo a la democracia, en donde supuestamente los resultados político-electorales serían lineales, estandarizados y armónicos en todo el país, pero sobre todo, con la derrota del PRI, éste como el rostro del propio sistema, se pensó en la teoría del "inquilino", es decir, que sólo con el cambio de partido se arribaría a la democracia,

---

[297] Dresser, D. (2011). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*. México: Aguilar.
[298] Wornat, O. (2003). *La Jefa. Vida pública y privada de Marta Sahagún de Fox*, México: Grijalbo.

por eso la limitante de esta “alternancia votada” . A continuación, se presentan los gobernadores del PRI con los que tuvo que cohabitar el presidente de la República Fox a lo largo de su sexenio:

Tabla 27. Los Gobernadores del PRI en el año 2000

Estado	Gobernador	Fecha de Inicio de Gestión	Fecha de Fin de Gestión
Durango	Ángel Guerrero Mier	15-sep-98	14-sep-04
Chihuahua	Patricio Martínez García	04-oct-98	03-oct-04
Veracruz	Miguel Alemán Velasco	01.dic-98	30-nov-04
Oaxaca	José Murat Kasab	01.dic-98	30-nov-04
Sinaloa	Juan Millán Lizárraga	01-ene-99	31-dic-04
Puebla	Melquiades Morales Flores	01-feb-99	31-ene-05
Tamaulipas	Tomás Yarrington Ruvalcaba	05-feb-99	04-feb-05
Guerrero	René Juárez Cisneros	01-abr-99	31-mar-05
Hidalgo	Manuel Núñez Soto	01-abr-99	31-mar-05
Quintana Roo	Joaquín Hendricks Díaz	05-abr-99	04-abr-05
México	Arturo Montiel Rojas	16-sep-99	15-sep-05
Coahuila	Enrique Martínez Martínez	01-dic-99	30-nov-05

Fuente: Elaboración propia

Regresando a la idea anterior, ni la nueva clase política ni los académicos observaron que aún existían “enclaves autoritarios” situados en el sur-sureste del país, particularmente en Tabasco y Yucatán. En el primero, el TEPJF anuló la elección de gobernador en el año 2000 bajo la argumentación jurídica de la “inequidad abstracta”, y se repitió la elección con el mismo resultado, ganando nuevamente el PRI la gubernatura.

En el caso de Yucatán, tanto los consejeros electorales locales, como los magistrados del Tribunal Electoral Local se manifestaron en contra de un resolutivo del TEPJF, por la designación de nuevos consejeros electorales, porque el Congreso Local[299] no tuvo la mayoría para nombrarlos, fue así como intervino el referido TEPJF; siendo aquel el pretexto para que el gobernador Víctor Cervera Pacheco argumentará la “violación a la Soberanía de Yucatán”. A diferencia de lo realizado en Tabasco; en el gobierno de Yucatán fueron las propias instituciones electorales las que confrontaron al

[299] En esa fecha, el Congreso Local se conformó por 15 diputados del PRI, 8 del PAN y 2 del PRD, obvio que sólo la fracción del PRI votó por los consejeros propuestos por el gobernador Víctor Cervera.

gobierno federal panista, sin movilización del priismo, táctica diferente a la realizada en Tabasco años antes.

Dado lo anterior, el modelo inercial se imitó de manera suave en todo el país, primero lograron la desestructuración de los órganos electorales (institutos o comisiones electorales, tribunales, etc.), al convertirlos en las secretarías de elecciones y ponerlos al servicio del gobernador en turno del PRI. A la par se produjo el control de los Congresos Locales con sus mayorías mecánicas; por lo que, desaparecieron a la oposición en las entidades federativas. Fue el ejercicio de las facultades "metaconstitucionales" pero ahora en la versión de los gobernadores. Fue así como los gobernadores priistas se convirtieron en una figura similar al presidencialismo en el plano local, quienes llegaron a designar a su sucesor, nombraban a los presidentes de los comités directivos estatales del PRI, también controlaban al Poder Judicial Local, privándoles de su autonomía, tanto en la procuración como en la administración de la justicia, inclusive tenían bajo su designio al Poder Legislativo. Inclusive, llegaron hasta la conformación de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), ésta como un contrapeso real al presidente de la República panista, sobre este tema se dedicará un apartado en el próximo Capítulo VI.

5.3.1 La fortaleza económica y la construcción de redes políticas nacionales del gobernador del Estado de México

El gobernador Enrique Peña Nieto quien fungió como tal del 16 de septiembre de 2005 al 15 de septiembre de 2011, ganó la elección de gobernador gracias a su tío Arturo Montiel Rojas, exgobernador mexiquense quien creó en su sexenio una estructura electoral paralela al CEN del PRI, que se llamó "Fuerza Mexiquense" y que fue coordinada por Isidro Pastor, y cuyo mérito fue intervenir en las elecciones de otros estados con el financiamiento del gobierno estatal. En la opinión de Madrazo Pintado cuando fue presidente del CEN del PRI de 2002 a 2005, al observar lo que fue "Fuerza Mexiquense", afirmó lo siguiente:

> *Lo más importante, sin embargo, es que olvidaron que Arturo Montiel había conformado a lo largo de seis años una poderosa estructura que llamó "Fuerza Mexiquense". Un instrumento que lo mismo estaba ayudando a los candidatos locales, a diputados, a presidentes municipales, a gobernadores. Llegó así a tener una presencia muy importante, y como grupo respondía directamente a Montiel. Entonces, cuando llegó la elección interna del TUCOM, los demás aspirantes habían perdido completamente de vista que él disponía de una estructura real en*

el territorio nacional que no dependía de los gobernadores, ni de los comités directivos estatales. Era una estructura nacional a su servicio desde el Estado de México, formada por él durante los seis años de su gobierno.

(Madrazo, 2007: 188)[300]

Ya siendo gobernador Enrique Peña Nieto transforma "Fuerza Mexiquense" en "Expresión Mexiquense", ahora coordinada por el empresario y político Jesús Alcántara Núñez[301] dichas organizaciones político-electorales emergen ante la multa de los 1,000 Millones de Pesos al PRI por el caso del financiamiento de Pemex hacia el PRI, el llamado "Pemexgate". Para el año 2009, se crean otras dos estructuras paralelas a la ya existente, "7:11" que significa julio 2011 para ganar la gubernatura del estado de México; y "DMD", que significa Dos Mil Doce para la elección presidencial.

"Expresión Mexiquense" de 2007 a 2010 se dedicaron a apoyar con recursos económicos y políticos a diversos candidatos del PRI a las gubernaturas, como lo fueron: Javier Duarte de Ochoa de Veracruz, Jesús Calzada en Querétaro, Fernando Toranzo en San Luis Potosí, Ivonne Ortega Pacheco en Yucatán, Rodrigo Medina en Nuevo León, y José Francisco Olvera en Hidalgo. Perdieron las gubernaturas de Baja California, Sinaloa, Puebla, Oaxaca y Guerrero. Además, ganaron las alcaldías de Guadalajara, Mérida y Cuernavaca que las recuperó el expartido hegemónico.

El peso político del Estado de México reside en el grupo político denominado "Atlacomulco", cuyo fundador fue Isidro Fabela Alfaro[302], dicho grupo se convirtió en un poderoso actor político nacional, pero que no habían podido llegar a la presidencia de la República, si bien habían sido gobernadores, secretarios de despacho como Carlos Hank González, Alfredo del Mazo González, entre los más visibles, de hecho fue la primera camarilla política que vincula los negocios con la política, y con el paso de los años idearon la construcción de una red nacional paralela para arribar a la presidencia de la República, en donde su primer intento fue con Arturo Montiel Rojas que por la corrupción tuvo que abandonar la candidatura interna del PRI. Empero, toda la

---

300 Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.

301 Es socio de las empresas Autotransportes Herradura de Plata, Enlaces Terrestres Nacionales, y Ómnibus de México.

302 Diplomático y político mexiquense nacido en el municipio de Atlacomulco, fue Embajador en Brasil, Alemania, Reino Unido, Chile, Argentina, Francia; además secretario de Relaciones Exteriores y gobernador en el Estado de México.

articulación político-electoral y su implementación que logró en el país fue gracias a que manejó el gobernador Enrique Peña Nieto un presupuesto de $ 718,677,074,036.00 millones de pesos a lo largo de los seis años de gobierno (37.8 Mil Millones de Dólares). A continuación, se detalla el Presupuesto de Egresos del Estado de México de 2006 a 2011;

Tabla 28. El presupuesto del Estado de México 2006-2011. Gobernador Enrique Peña Nieto

Presupuesto de Egresos	Monto
2006	$92,264,168,533.00
2007	$105,126,029,640.00
2008	$114,555,213,673.00
2009	$124,359,232,407.00
2010	$134,029,408,366.00
2011	$148,343,021,687.00
Total	**$718,677,074,306.00**

Fuente: http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/presupuesto_egresos2

Finalmente, el arribo a la presidencia de la República del Grupo Atlacomulco fue porque construyeron un PRI "paralelo", cuyos efectos fueron romper con la disciplina del partido, logrando una lealtad política personal, ese grupo político entendió que nunca los dejarían tomar la presidencia de la República, por lo tanto su estrategia fue profundizar la mercantilización de la política, financiando elecciones estatales y municipales, esto a la par de la crisis en la que sometió el presidente EZPL al PRI, con sus seis presidentes nacionales; con estos hechos políticos le dieron la puntilla al partido hegemónico, quien al final había fungido como un equilibrador entre la presidencia de la República y el Estado mexicano, esa conexión fue la que rompió el Grupo Atlacomulco.

5.4 La inexistente Reforma del Estado del PAN (2000-2006)

En el pasado inmediato la reforma del Estado fue denominada de tres diferentes maneras, a la primera se le llamó "redimensionamiento del Estado" (1982-1988) con énfasis en el desmantelamiento de las empresas paraestatales del Estado; posteriormente, a la segunda acepción se le denominó "modernización" (1988-1994), resaltando las privatizaciones, el mayor resultado de lo anterior fue el Fobaproa-IPAB; y finalmente, la

tercera interpretación fue la "nueva gestión pública" (1994-2000), para lo único que sirvió en la administración pública fue para acentuar la desciudadanización, ya que de ser ciudadano se transitó hacia las categorizaciones de: elector, usuario, cliente, consumidores.

Lo inédito en la alternancia panista es que, por primera vez, el tema de la reforma del Estado se estudió de manera formal, porque el presidente Fox le encargó el 21 de agosto del año 2000 a Porfirio Muñoz Ledo que presidiera la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado; ya en la ceremonia de instalación de la referida Comisión, el presidente electo VFQ, éste afirmó lo siguiente:

> *Las propuestas que se van a realizar en este foro y a través de ustedes no van a quedar en el camino; vamos a poner toda la voluntad y el compromiso para que se conviertan en hechos, en hechos reales, para que con voluntad política y empeño se conviertan en cambios legislativos, en cambios constitucionales y para que al final sea la guía real por la cual avanzamos y recorreremos este retador siglo XXI*
>
> (Fox, 2001: 23-24) [303]

Los trabajos formales de dicha Comisión se organizaron en seis Mesas de Trabajo con cinco temas: Mesa I. Derechos humanos y libertades públicas; Mesa II. Objetivos económicos y sociales del Estado; Mesa III. Representación política y democracia participativa; Mesa IV. Forma de gobierno y organización de los poderes públicos; Mesa V. federalismo, descentralización y autonomías; y Mesa VI. Constitución y globalidad.

La eficacia y rapidez de la Comisión se observó que sólo en 90 días le entregaron al presidente electo VFQ, los resultados de las mesas; precisamente el 22 de noviembre a unos días de la toma de posesión, fue sí como el presidente electo, sentenció en su discurso de presentación de las conclusiones:

> *El sistema autoritario que hemos dejado atrás convertía en la práctica el Poder Ejecutivo en único y auténtico legislador. Nos desplazamos ya hacia un sistema sustancialmente distinto en que las reformas legales deben surgir de programas ampliamente consensados y de propuestas elaboradas entre todos los actores legalmente facultados y políticamente responsables.*
>
> …
>
> *Una reforma del Estado no se contempla de una vez y para siempre; demanda empeño y renovación constantes; supone sobre todo el desarrollo de una sociedad*

---

[303] Fox Quesada, V. (2001). "Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado". En *Porfirio Muñoz Ledo (Coord.). Comisión de Estudios para la reforma del Estado*. México: UNAM.

democrática y participativa, y de una clase dirigente que se coloque por encima de toda pequeñez e intolerancia.

(Fox, 2001: 287)[304]

A su vez, Porfirio Muñoz Ledo en su discurso de presentación de las propuestas, se inclinó por "un nuevo pacto social", que se dirija hacia "…el proceso de revisión integral de nuestra Ley Suprema", inclusive con toda la experiencia que le caracteriza propuso construir la nueva hegemonía del panismo, al sugerir sobre el 2 de julio lo siguiente:

Tal acontecimiento, del que usted es personaje emblemático indiscutible, debiera inscribirse en las efemérides de la nación como el Día de la Democracia, que no niega ni opaca ninguna de nuestras grandes celebraciones: ni el 20 de noviembre, ni el 5 de mayo, ni el 16 de septiembre. Aspiramos, por el contrario, a que se convierta en suma de todas ellas. Nada menos que la cuarta revolución de nuestra historia.

(Muñoz Ledo, 2001: 291-292)[305]

En dicho esfuerzo participaron 167 intelectuales y académicos, para el tema que nos ocupa en esta investigación, propusieron introducir procedimientos parlamentarios en la institución presidencial; como fue la de encuadrar la figura de "jefe de gabinete", que sería un nombramiento ratificado por el Congreso, en donde el presidente tendría la facultad de removerlo, inclusive no se le otorgaría el voto de confianza al gobierno, porque no es un cambio de régimen.

Partiendo de la anterior propuesta es muy probable, que la discusión girará sobre lo que ya había propuesto Diego Valadés:

En México no hemos hecho una reforma profunda del poder; hemos adoptado algunos instrumentos, ciertamente valiosos, para hacer democrática la lucha por el poder. La estructura del poder político no obedece a la racionalidad democrática; el sistema imperante desde 1917 corresponde a la prevalencia de un poder unipersonal, explicable históricamente como parte de un proceso revolucionario, pero no aceptable en una sociedad ya estabilizada y con clara vocación democrática.

---

[304] Fox Quesada, V. (2001). "Discurso de presentación de las conclusiones de la Comisión". En *Porfirio Muñoz Ledo (Coord.). Comisión de Estudios para la reforma del Estado*. México: UNAM.

[305] Muñoz Ledo, P. (2001). "Discurso de presentación de las conclusiones de la Comisión para la Reforma del Estado". En *Porfirio Muñoz Ledo (Coord.). Comisión de Estudios para la reforma del Estado*. México: UNAM. Es pertinente comentar que Porfirio Muñoz Ledo, pretendió dotarle de hegemonía al gobierno panista, otorgándole de una identidad política a través de una fecha clave: el 2 de julio, fecha que se propuso que fuera conmemorativa como el "día de la democracia", porque fue el día de la alternancia; sin embargo, ni en el gobierno ni en el PAN lo entendieron.

(Valadés, 2005: 121-122)[306]

Es pertinente comentar que nunca más se volvió a tocar el tema de la reforma del Estado, si acaso sólo derivó de manera minimalista en la presentación de la "Comisión de la Verdad" para esclarecer el pasado, pero sin decisiones vinculantes, lo que se significó ser una medida intrascendente, fue así como se perdió la oportunidad para que la alternancia panista pudiera construir su propuesta de reforma del Estado.

Lo que hizo el primer gobierno de alternancia, fue lo plasmado en la "Agenda de Buen Gobierno", que contempló seis líneas estratégicas:

- *Gobierno Honesto y Transparente,* basado en códigos de conducta y ética de los servidores públicos, el combate a la corrupción, la eliminación de la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones y que la ciudadanía confíe nuevamente en su gobierno.
- *Gobierno Profesional,* mediante la implantación del Servicio Profesional de Carrera y de un sistema integral de administración de recursos humanos a efecto de hacer más competitiva la gestión gubernamental.
- *Gobierno de Calidad*, mediante el establecimiento de un sistema de gestión de calidad certificado.
- *Gobierno Digital*, optimizar el potencial de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.
- *Gobierno con Mejora Regulatoria*, gobierno más ágil y flexible, que elimine los trámites excesivos.
- *Gobierno que Cueste Menos,* mediante un gobierno eficiente, competitivo, austero con mejores prácticas y estándares en el ejercicio del gasto público.

5.5 La cohabitación con el PRI

Fox Quesada en la campaña electoral le llamó a los priistas "víboras negras, tepocatas, alimañas"; ahora siendo presidente y después de haber desechado la reforma del Estado y como estaba por enviar de Embajador ante la Unión Europea a Porfirio Muñoz Ledo, tenía que hacer su primera definición política y era responder a la pregunta

[306] Valadés, D. (2005). *Gobierno de gabinete*. México: UNAM.

de: ¿qué hacer con el PRI?, y aquí de acuerdo al libro de Jorge Castañeda y Rubén Aguilar (2007)[307], el gabinete se dividió en dos bandos, quienes planteaban la "extinción del PRI", y quienes optaron por la "cohabitación política"; dentro del primer bloque se encontraban: Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores; Adolfo Aguilar Zinzer, Comisionado de Seguridad en la ONU, Rubén Aguilar, el vocero de la presidencia de la República; Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado; y dentro del segundo grupo estaban: Santiago Creel, secretario de Gobernación, Francisco Gil, secretario de Hacienda y Crédito Público; y Ramón Muñoz, jefe de la oficina de la presidencia de la República.

Por supuesto que ganó la segunda vertiente de la "cohabitación política" con el PRI, éste jugó a bloquear en algunas Iniciativas de Ley al presidente de la República en el Congreso de la Unión, acciones que se observaron en los dos intentos fallidos de la reforma fiscal que pretendía tasar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas, tanto en las Legislatura de 2000-2003, y la de 2003-2006. Los integrantes del gobierno de la primera alternancia pensaron que el PRI estando en la oposición se comportaría como una oposición leal, -como lo fue el PAN en el siglo pasado-, craso error; el PRI demostró que no tenía la presidencia de la República pero continuaba teniendo el poder político, éste concentrado en tres pilares: a) los diecinueve gobernadores; b) los coordinadores parlamentarios (Emilio Gamboa Patrón[308] y Manlio Fabio Beltrones[309]); y c) en el desvencijado sindicalismo, fue así como el PRI se reconstruyó después de perder la presidencia en los años 2000 y 2006. Continuando con la misma reflexión sobre el trato hacia el PRI, para la académica del ITAM, Denise Dresser significó que:

> *Al tratar al PRI con guantes blancos, el gobierno se debilitó a sí mismo; al voltear la otra mejilla, los foxistas se debilitaron a sí mismos. Podrían haber usado la verdad y el escrutinio del pasado priista como arma; podrían haber inaugurado*

---

307 Tesis expuesta por los exfuncionarios del gobierno foxista. Revisar el sugerente libro de Castañeda, J. y Aguilar, R. (2007): *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Random House Mondadori.

308 Tiene más características de un Bróker de la política, quien se inició como secretario particular del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de su larga carrera política, se encuentran los siguientes cargos: director general de Infonavit, director general del IMSS, director de Fonatur, director general de la Lotería Nacional, secretario de comunicaciones y transporte, diputado federal, dos veces senador de la república.

309 Se formó con Don Fernando Gutiérrez Barrios, el policía político de México, vinculado a la CIA, actor fundamental en el movimiento del 68, y amigo personal de Fidel Castro Ruz, ya que él lo detuvo en México; regresando a Manlio Fabio Beltrones dentro de su carrera política se destaca que ha sido dos veces diputados federal, dos veces senador de la república, gobernador de Sonora, subsecretario de gobernación, presidente del CEN del PRI. Es uno de los últimos representantes de la Nomenclatura política en México.

una política de guerra eficaz y no de paz costosa; podrían haber inaugurado una política de enfrentamientos catalizadores y no de consensos artificiales; podrían haber desplegado una política de eficientes y no de decentes.

(Dresser, 2011: 136)[310]

A lo anterior se le sumaron los fracasos de la *Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas*, cuyo objetivo central era la autonomía de los pueblos indígenas; que contemplaba a la "Ley Cocopa" que estaba avalada por el EZLN; posteriormente, la cancelación para la creación del nuevo aeropuerto, por el conflicto en San Salvador Atenco, un municipio del Estado de México, en donde por cierto Enrique Peña Nieto era el gobernador, y que al utilizar el uso de la fuerza del gobierno estatal, se culpó social y políticamente al gobierno federal; y no al gobierno estatal; todo esto estratégicamente tuvo como resultado la no colaboración y evasión de responsabilidad por parte del PRI en los primeros años de la alternancia foxista. Es decir, al final, el PRI fue una oposición "desleal", cuyo comportamiento político fue totalmente diferente al que tuvo el PAN, cuando el PRI era gobierno o simplemente, se comportó como un **jugador con veto partidario.**

En el primer gobierno de la alternancia equivocaron el diagnóstico político sobre el PRI, en dos sentidos: a) el PAN pensó que el PRI sería una "oposición leal" (como lo fueron ellos a lo largo del sistema autoritario), y b) optó por la cohabitación política y los beneficios financieros, éstos últimos se observa en el aumento de los presupuestos a los gobernadores, y la cesión de los excedentes petroleros a los gobernadores priistas.

5.5.1 La alianza con la líder del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación: Elba Esther Gordillo

La relación de VFQ con Elba Esther Gordillo exlideresa del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) data desde el Grupo "San Ángel" en 1994, quien se la presentó fue Jorge Castañeda; ya siendo presidente de la República, le cede las siguientes posiciones en el gobierno: la secretaría de Educación Pública con Reyes Tamez[311], el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

[310] Dresser, D. (2011). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México.* México: Aguilar.
[311] Quien se hace diputado federal en 2009 por el Partido Nueva Alianza.

(ISSSTE), Banobras, hacia el año 2004 obtuvieron la Lotería Nacional, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Subsecretaría de Seguridad Pública.

En el ámbito educativo la maestra Elba Esther Gordillo le ayudó al presidente Fox a impulsar algunas acciones de política pública en materia educativa como; las Escuelas de Calidad, Enciclomedia, Bibliotecas de Aula, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la prueba Enlace, entre las más importantes, si bien no se pueden caracterizar como una reforma educativa, sino como políticas públicas educativas.

Por otra parte, en materia financiera y de operación política en el poder legislativo, el presidente Fox le encargó a su amiga emprender la reforma fiscal en el año de 2003-2004, acuerdo que no llega a concretarse porque Elba Esther renuncia a la coordinación de la bancada del PRI, con una veintena de diputados del PRI y entra en un pleito personal con el presidente nacional del PRI, Roberto Madrazo Pintado, y con Emilio Chuayffet Chemor, quien la sustituye en la coordinación de los diputados del PRI, y tras el enfrentamiento legislativo renuncian 22 diputados federales al PRI. Al final del sexenio el presidente Fox en agradecimiento y compromiso por su enfrentamiento en el PRI no la obstaculiza en la creación del partido político de la maestra Elba Esther Gordillo, el cuyo nombre fue Partido Nueva Alianza.

Con esta alianza política, para los militantes del PAN como Javier Corral Jurado, Juan José Rodríguez Prats acusaron al presidente Vicente Fox prácticamente de romper con la esencia y la historia del PAN, porque siempre estuvieron en contra del corporativismo en el país, tanto Manuel Gómez Morín como Efraín González Luna, quienes crearon un partido ciudadano, y sobre todo, porque siempre fueron contrarios a lo que significó el sindicalismo en todas sus variantes como un brazo político del PRI, y particularmente porque Acción Nacional nació en contra del control de la educación por parte del Estado mexicano, y durante muchos años su lucha fue en contra del SNTE porque representaba la ausencia de libertad sindical, inclusive argumentaban que era parte del control ideológico del Estado sobre la sociedad, además de que era una parte del autoritarismo del sistema político mexicano y su hegemonía misma. El pragmatismo foxista terminó por distanciarse del PAN histórico.

5.5.2 El desafuero del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México: Andrés Manuel López Obrador

Pasando a otro tema considerado como el mayor error político de VFQ al desaforar a AMLO, porque se convirtió en un asunto personal, en su obsesión política, ya que paulatinamente el gobernante de la Ciudad de México empezó a posicionarse en las encuestas como un candidato presidencial rumbo al 2006; fue así como en el año 2005 se emprendió una batalla jurídica para desaforar (Declaración de Procedencia)[312] al Jefe de Gobierno del DF, para intentar dejarlo fuera de la contienda presidencial en 2006, en dicha acción participaron el empresario argentino Carlos Ahumada, quien reclamaba una supuesta deuda de 30 millones de dólares por haberle prestado al PRD para la campaña del año 2000 cuando fue electo Jefe de Gobierno, de igual manera participaron Carlos Salinas de Gortari, Diego Fernández de Cevallos, y Rosario Robles. Es pertinente comentar que en el poder legislativo había una clara alianza entre el PRI y el PAN para el desafuero; sin embargo por el pésimo manejo político que se le dio al caso, los intelectuales, académicos, líderes de opinión y un alto porcentaje de la sociedad estaban en contra de esa medida gubernamental, fue así como el gobierno federal se vio obligado a frenar el desafuero, y se optó por la salida jurídica al desistirse de la denuncia penal ante la PGR, hecho que motivó la renuncia del procurador Rafael Macedo de la Concha.

Se podría afirmar que en el año 2005 se inició la polarización de la sociedad mexicana, con ese hecho político, porque en la percepción social se estaba imponiendo la visión de la politización de la justicia, en esta línea de interpretación, por ejemplo, se encuentra el expresidente del Colegio de México Manuel Ojeda, quien escribió lo siguiente:

> *Al parecer la tentación de cualquier ejecutivo en turno, de 2004 en adelante, será la de politizar la justicia con fines electorales. Éste es otro de los desafíos que enfrenta nuestra joven democracia. En otras palabras, recurrir preventivamente a los tribunales para detener con argumentos legales una candidatura que se piensa que no va a poder ser derrotada en el futuro en las propias urnas.*
> …

[312] La Litis jurídica empezó con el decreto expropiatorio del predio llamado "El Encino" emitido por Andrés Manuel López Obrador siendo Jefe de Gobierno de fecha 10 de noviembre del año 2000, dicho predio se ubicaba en la zona *La Ponderosa*, en la Delegación Cuajimalpa, cuyo propósito era prolongar las vialidades Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández cuyo razonamiento fue: "…para generar un circuito que permita un acceso desde y hacia la lateral México-Toluca, mejorando la circulación y comunicación de la zona". Dado lo anterior, el gobierno del DF violó una orden judicial que exigía la suspensión de la construcción de una calle en el terreno expropiado, de lo cual se culpó directamente al jefe de gobierno.

Pero más allá de la discusión jurídica y política del caso, lo curioso es que de pronto Marta Sahagún renunció a su posible candidatura a la presidencia de la República. Los duros del PAN habían amenazado con vetar su candidatura. Este hecho deja nuestra hipótesis un tanto maltrecha. Sin embargo, está claro que tanto Fox, presidente de la República, como Madrazo, presidente del PRI, ya estaban de todas formas decididos a detener, a como diera lugar, a López Obrador en su carrera hacia la presidencia. En el caso de Madrazo las razones eran obvias, López Obrador es el acérrimo enemigo político de Madrazo, desde que contendieron por la gubernatura de su nativo Tabasco. Pero además y más importante, si es que Madrazo estaba ubicado en el tercer lugar en las encuestas de opinión, al retirarse Marta Sahagún y quedar eliminado López Obrador de la contienda, él vendría a ocupar automáticamente el primero…

(Ojeda, 2005: 139-140)[313]

Empero, para los que apoyaban jurídicamente el desafuero, como fue el caso de RMP, en ese tiempo presidente del CEN del PRI, quien realizó un análisis de ese hecho en los términos de la política mexicana, veamos su opinión:

Para nosotros debía ser un tema en el ámbito de la legalidad. Pero, tal como lo manejó el presidente Vicente Fox, se asoció con la sucesión presidencial, en razón de que Andrés Manuel era uno de los precandidatos más importantes, por su popularidad y por lo que revelaban las encuestas. Parecía el candidato a vencer. Creo que el error del gobierno fue mezclar ambas cosas y no hacer nada por evitar la confusión entre el desafuero, que tenía un sustento legal, y la sucesión presidencial, que era una materia eminentemente política. Para el PRI el desafuero procedía por motivos de atropello a la legalidad. Pero el gobierno lo planteó de tal manera que buena parte de la sociedad lo percibió como un intento de sacarlo de la elección presidencial de 2006.

Un error que, en todo caso, le redituó a López Obrador, ¿no lo crees?
Sí, porque lo hizo víctima de lo que se percibió como una arbitrariedad del gobierno. Sin embargo, a mí me parece que el error de Andrés Manuel fue no actuar con seriedad en el asunto.
¿A qué te refieres con la palabra "seriedad"?
A que él hubiera podido cumplir con el mandato del juez. Hasta donde yo recuerdo, fueron nueve o diez comunicaciones las que el juez le envío ordenándole suspender las obras que cruzaban el predio en particular, y él, en lugar de pararlas, las continúo. En el fondo, porque no le reconocía ninguna autoridad al juez. Esa es la posición a la que siempre nos lleva cualquier reflexión que hacemos sobre Andrés Manuel. A eso le llamo falta de seriedad. Porque no reconoce ley ni autoridad alguna. Y claro, el asunto fue creciendo a tal punto, y de tal manera, que dentro del escenario político alcanzó una dimensión de carácter electoral.

(Madrazo, 2007: 167-168)[314]

[313] Ojeda Gómez, M. (2005). *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*. México: Colegio de México.
[314] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.

5.5.3 La elección presidencial en 2006

Paradójicamente el PAN y el PRI se enfrascaron en una disputa democrática para designar a sus respectivos candidatos presidenciales, mucho más complicad fue la competencia en el interior del PRI que en el PAN, y la izquierda continuaba igual que en el año 2000, con la designación del candidato presidencial sin pasar por el matiz democrático, lo cual era parte de la cultura autoritaria de la izquierda caudillista, si bien fue una designación apegada a derecho, la izquierda cargaba con un déficit de legitimidad en cuanto a la elección interna de su candidato presidencial. Los partidos políticos sabían de la importancia de enviar un mensaje a la sociedad mexicana de que se podían realizar elecciones primarias, y con ese proceso electoral interno se presentarían con mayor fuerza política para la elección constitucional, veamos a continuación la siguiente tabla que resume los procesos partidistas:

Tabla 29. Selección de candidatos a la presidencia de la República en 2005

Partido político	*Candidatos que compiten por la nominación*	*Conflictividad interna*	*Resultado electoral*
PAN	Felipe Calderón Hinojosa, Santiago Creel Miranda, Alberto Cárdenas Jiménez	El PAN dividió en tres regiones su elección interna, la segmentación fue 10, 8 y 14 entidades federativas[315]; cuyo padrón electoral fue de 215 mil militantes activos y 900 mil adherentes. **(Elección primaria)**	1ª Votación: 45.6% FCH 2ª Votación: 50.6% FCH 3ª Votación: 51.4% FCH. Perdió el candidato "oficial" del presidente Vicente Fox Quesada; Santiago Creel Miranda, quien obtuvo un promedio de 36.5%. Es importante señalar que el abstencionismo fue del 70%.
PRI	Roberto Madrazo Pintado Everardo Moreno y Arturo Montiel Rojas (declinó por las críticas de corrupción)	Se creó la Unidad Democrática para disputarle la candidatura al presidente del CEN del PRI, que en el lenguaje común se le llamó "TUCOM", Todos Unidos Contra Madrazo, eran los gobernadores de: Hidalgo (Miguel Ángel Núñez Soto), Tamaulipas (Tomás Yarrington), Coahuila (Enrique Martínez), México (Arturo Montiel) y el presidente de la Cámara de Senadores (Enrique Jackson). Resultó electo Arturo Montiel Rojas quien ganó por la estructura electoral nacional "Fuerza Mexiquense". **(Elección primaria)**	Ante la declinación del exgobernador del estado de México, Arturo Montiel Rojas, entró a la contienda Everardo Moreno, un priista de bajo perfil. Roberto Madrazo Pintado ganó la elección interna con el 90.9% de la votación.
PRD	Candidatura única (Andrés Manuel López Obrador)	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se retiró como aspirante a la candidatura presidencial. **(Sin elección primaria)**	Se podría afirmar que la elección interna no fue democrática, ya que sólo se presentó. Fue postulado por el PRD, PT y MC

Fuente: Elaboración propia.

5.5.3.1 La candidatura presidencial de Roberto Madrazo Pintado

………Convertido en un personaje político, no sólo por la fama de su padre, Carlos Alberto Madrazo Becerra, quien fuera exdiputado federal, exgobernador de Tabasco, expresidente del CEN del PRI; observando a este político es pertinente mencionar que

[315] La elección del candidato en su primera ronda fue el 11 de septiembre de 2005, siendo las siguientes entidades federativas: Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas; la segunda elección fue el 2 de octubre de ese mismo año, y los estados fueron: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán; la última elección fue el 23 de octubre en: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora y la Ciudad de México. El tope de gastos de campaña interno fue de 35 millones de dólares.

fue el único político mexicano que pudo dialogar con los líderes del movimiento de 1968, recorrió el país visitando las universidades, después redactó un documento que le llamó "Carta de consulta", la cual fue su posición crítica hacia el autoritarismo del sistema político mexicano, posteriormente empezó a madurar la idea de la conformación de un nuevo partido político, por lógica pretendió renunciar al PRI para formar el Partido "Patria Nueva", entre quienes conformarían dicho partido político, según la versión de su hijo, se encontraban las siguientes personalidades de esa época:

> *Jesús Reyes Heroles, por ejemplo, había aceptado ser el presidente de Patria Nueva; Manuel Gurría Ordoñez sería el secretario general; Octavio Luis Porte Petit, el secretario de organización; César Tosca como tesorero; Elena Garro en la secretaría femenil; José Luis Mejías como secretario de prensa, y César del Ángel, Elio Flores y Enedino Macedo como secretarios auxiliares.*
>
> *Se manejaban también nombres para el Comité Ejecutivo de Patria Nueva, Carlos Madrazo había realizado consultas con Javier Rojo Gómez, Gilberto Loyo y Rafael Urrutia en ese sentido.*
>
> *Había muchos nombres. Eduardo López Betancourt, José Luis Becerra, Alfredo Sánchez Alvarado, José Espinosa Rivera, Aurelio González Sampé, José Agustín Ortiz Pinchetti, Mario Chávez, Israel de la Cruz, Patricio García Caraveo, Francisco José Paoli Bolio, Roberto Casillas.*
>
> (Madrazo, 2007: 35-36)[316]

………Proyecto político que no pudo concretar su padre porque falleció junto con su esposa en un accidente aéreo en 1969. En una nueva interpretación de RMP sobre ese hecho trágico, afirmó lo siguiente:

> *Haberlo tomado como un accidente me ha hecho vivir en paz, me ha hecho vivir sin rencor, sin odio, sin pensar jamás en la venganza, ni siquiera en la justicia. Me ha dado fortaleza, una gran fortaleza. Le agradezco a quien me haya puesto en el camino de esa decisión… Yo también me he preguntado si todavía hoy puedo considerarlo un accidente. Déjame decirte que ayer, hace 30 años, lo asumí como un accidente. Pero hoy que me lo preguntas, creo que puedo verlo directamente a la cara como lo que fue: un crimen de Estado. No tengo forma de probarlo, pero eso fue. Un crimen de Estado.*
>
> (Madrazo, 2007: 39)[317]

………RMP debido a su comportamiento político en el pasado inmediato, de ruptura de las reglas no escritas del presidencialismo, como lo fue su negativa a ser destituido como gobernador al ganarle a AMLO la gubernatura en Tabasco, además de su indisciplina en

[316] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.
[317] Madrazo, R. (2007). *La traición. Conversación con Manuel S. Garrido*, México: Planeta.

la elección interna presidencial de 1999; todo esto le sirvió para ganar de manera democrática la presidencia del CEN del PRI del 2002 al 2005; quien por cierto, ya en la dirigencia nacional obtuvo resultados electorales muy importantes; por ejemplo, en la elección federal de 2003, el PRI pasó de 209 a 224 diputados federales, más otras gubernaturas y alcaldías importantes; sin embargo, los problemas políticos y financieros se le presentaron precisamente en ese mismo año; primero, con la multa que le aplicó el IFE al PRI el 14 de marzo de 2003 por el "Pemexgate", que fue una donación que le hizo el sindicato petrolero a la campaña de Francisco Labastida Ochoa de 500 millones de pesos, y la multa le duplicó el monto aportado, analicemos las palabras del expresidente del IFE, Luis Carlos Ugalde sobre este caso:

> *La sanción establecía que el PRI cubriría los mil millones de pesos en dos fases: a lo largo de 2003 el IFE descontaría mensualmente al partido 100% de su financiamiento mensual y, a partir de enero de 2004, se le descontaría 50% de sus ministraciones hasta cubrir el total de la multa. El PRI impugnó la sanción y el Tribunal Electoral la ratificó en mayo de ese año.*
>
> (Ugalde, 2008: 58-59)[318]

………Por otra parte, el pleito con su compañera de fórmula partidista, la maestra Elba Esther Gordillo Morales, siendo Secretaria General del PRI, a quien no le permitió asumir la dirigencia nacional y aquella decidió renunciar al PRI y de manera silenciosa se llevó su sindicato magisterial para conformar el partido político llamado "Nueva Alianza"; que por cierto fue la segunda ruptura más importante en el PRI después del rompimiento de la "Corriente Democrática", este análisis se puede verificar con los resultados electorales de 2006 con el partido Nueva Alianza, que obtuvo 1.8 millones de votos en la elección de diputados federales; esta ruptura se asoció con el movimiento político agrupado en torno a la "Unidad Democrática", que eran algunos de los gobernadores del PRI que tenían relación directa con la maestra Elba Esther Gordillo, y que en su mayoría apoyó electoralmente a Felipe Calderón Hinojosa candidato del PAN. En todo esto se puede sintetizar el tercer lugar en el que cayó el candidato presidencial del PRI en la elección federal, es decir un PRI sin prerrogativas, con una escisión partidista importante como lo fue la base magisterial, y un grupo de gobernadores desleales al candidato, más la pésima participación que tuvo RMP en el primer debate entre los candidatos presidenciales; todo lo anterior contribuyó a la derrota electoral.

---

318 Ugalde, L. C. (2008). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México: DEBOLSILLO.

5.5.3.2 La candidatura presidencial de AMLO

AMLO, el candidato presidenciable mejor posicionado en la campaña de 2006, puesto que ya había sido exjefe de Gobierno en la Ciudad de México, con una exposición mediática de impacto nacional por la victimización que se construyó con el desafuero que le construyó el presidente VFQ; por lo que, siendo candidato presidencial de agosto de 2005 a marzo de 2006 fue el candidato favorito encabezando todas las encuestas electorales, fue tal su confianza política que no invirtió en los primeros meses de la campaña en el pago a medios electrónicos, dentro de los errores que tuvo en esa campaña presidencial se encuentran: a) el desdeñó para asistir al primer debate presidencial; b) le llamó "chachalaca"[319] al presidente Fox Quesada; c) a lo que hay que sumarle su narrativa en contra de los empresarios, todo esto le fue generando adversarios de peso económico y político que le hicieron perder la elección en aquel año; d) despreció a los probables aliados políticos como lo fueron Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Patricia Mercado Castro, que era candidata presidencial del partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Además, el EZLN hizo la "otra campaña" en donde no apoyaron la candidatura de AMLO; y e) su puritanismo político, como el despreciar alianzas con personajes políticos del peso electoral de la maestra Elba Esther Gordillo, sobre este punto resulta importante citar a Ricardo Raphael:

> *Según Marván, Andrés Manuel López Obrador le mandó decir a la dirigente del SNTE que él "no se relaciona con mafiosos". Con esta sentencia, el candidato de la Alianza por el Bien de Todos quiso dejar en claro cuál era su posición frente a la maestra. No sólo no estaba dispuesto a relacionarse con ella durante el proceso electoral, sino que además, de llegar a la Presidencia de la República, le otorgaría un trato similar al que se le ofrece a los capos de las mafias. Desde el punto de vista electoral, éste fue un movimiento arriesgado, y a la postre costoso, para el candidato perredista.*
>
> (Raphael, 2007: 276)[320]

Indudablemente la derrota de AMLO fue por sus propios errores enlistados líneas arriba, así como el alejamiento de la izquierda radical y moderada o socialdemócrata; además de que la "derecha" empresarial invirtió dinero en spots televisivos para

[319] *Ortalis* es el nombre científico de esta ave galliforme que habita desde los Estados Unidos hasta América del Sur, que tiene un graznido muy peculiar; en México se usa para calificar a una persona que habla mucho, por eso AMLO se refirió al presidente Vicente Fox Quesada de esa manera

[320] Raphael. R. (2007). *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta.

denostarlo y con eso se pudo influir en la percepción de los electores que como candidato realmente "era un peligro para México".

5.5.3.3 La candidatura presidencial de Felipe Calderón Hinojosa

Felipe Calderón Hinojosa siendo candidato presidencial tuvo que cambiar de estrategia electoral, puesto que, en enero de 2006, AMLO estaba 7 puntos arriba de él, y 13 de Roberto Madrazo Pintado, fue así como decidieron implementar una campaña negativa en contra de AMLO, según el expresidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, afirmó lo siguiente:

> *Días después de que transmitieron los primeros spots negativos de Madrazo, el PAN lanzó su primer promocional de ataque en contra de López Obrador. Ocurrió el 12 de marzo de 2006. Según Calderón, no tenían otra alternativa y por ello no dudaron en atacar; aunque hubiese riesgos de que la estrategia fallará. "Bueno, si falla esto se acabó la campaña, pero si no lo hacemos, también se acabó la campaña". El promocional narraba la presunta irresponsabilidad financiera de AMLO cuando había sido jefe de gobierno del Distrito Federal.*
>
> (Ugalde, 2008: 95)[321]

El primer promocional rematό con la frase: "¡López Obrador, es un peligro para México!"; después vino otro donde asociaban a AMLO con Hugo Chávez, y así sucesivamente los promocionales tuvieron éxito, esto de acuerdo a Luis Carlos Ugalde:

> *Los spots del PAN surtieron efecto. A fines de marzo y principios de abril la ventaja de AMLO sobre Calderón se había disipado y estaban casi empatados 32-31. Roberto Madrazo estaba casi varios puntos abajo, con alrededor de 26% de intención del voto. Según el* ***Estudio Panel México 2006****, el porcentaje de quienes pensaban que López Obrador era "muy" o "algo" capaz de manejar la economía cayó de 73 a 34% entre octubre de 2005 y mayo de 2006. También cayó el apoyo a AMLO entre los votantes sin partido de 37 a 31% en el periodo, mientras Calderón atrajo a muchos de ellos. Su apoyo pasó de 19 a 35%...*
>
> (Ugalde, 2008: 97-98)[322]

A los spots del PAN, se sumaron los de dos organismos empresariales, el Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, A.C. (CELIDEH) que manejó un promocional de Hugo Chávez y el socialismo; y el Consejo Coordinador Empresarial con su promocional

---

[321] Ugalde, L. C. (2008). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México: DEBOLSILLO.
[322] Ugalde, L. C. (2008). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México: DEBOLSILLO.

más elaborado sobre un niño y la estabilidad económica, esto trajo como resultado, que a finales de abril y todo mayo FCH en las encuestas electorales se mantuvo en un rango de 34 a 37%, y AMLO se ubicó entre el 32 y 34%. El triunfo electoral de FCH se debió a varios factores, como lo fueron: a) el apoyo presidencial de VFQ; b) el respaldo de los empresarios más importantes del país; c) la campaña negativa que fue muy eficaz para bajarle puntos a AMLO; d) el soporte político de la maestra Elba Esther Gordillo Morales y la fuerza de los gobernadores del PRI, particularmente con el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

El último factor del triunfo de Felipe Calderón Hinojosa en el año 2006 que se mencionó anteriormente, según el periodista de la revista "Proceso" Álvaro Delgado, al realizar un trabajo de periodismo de investigación descubrió lo siguiente:

> *…del resultado del pacto: el 2 de julio, el día de la elección, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) del Estado de México, "operaría" para transferirle 200 mil votos priistas a Calderón, candidato del Partido Acción Nacional (PAN).*
>
> *…*
>
> *Ese pacto secreto definió la Presidencia de la República en 2006 -240 mil votos fueron la diferencia en la elección-, pero también la de Peña Nieto, en 2012, cuando Calderón saboteó la campaña de la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, y operó para el triunfo del priista, también ante López Obrador.*
>
> *…*
>
> *"La meta que teníamos en el Estado de México era sacar un millón 500 mil votos y logramos un millón 700 mil y cacho. Los 200 mil fueron producto de esa reunión", ha contado Ramírez, exsenador y actual diputado federal panista que antes militó en el PRI.*
>
> *La elección presidencial de 2006, Madrazo, candidato del PRI-Partido Verde, obtuvo sólo 18% de los votos en el Estado de México (un millón, en números redondos), mientras López Obrador arrasó con 43% (dos millones 500 mil); Calderón alcanzó un millón 700 mil sufragios –con los 200 mil que le abonó Peña-, equivalente al 31% de la votación.*
>
> *Un año antes Peña Nieto ganó la gubernatura con un millón 801 mil votos (49% de la votación total) –casi la misma cifra que obtuvo Calderón-, por 936 mil (25.6%) de Rubén Mendoza Ayala, candidato del PAN, y 918 mil (25.11%) de Yeidckol Polevnsky, contendiente de izquierda.*
>
> *Enterado de este contubernio, gracias a dos distintas fuentes del PAN, busqué a Ramírez para profundizar la información. Sorprendido, obsesivo por saber el origen de la infidencia, confirmó la veracidad plena del pacto que, subrayó, habían honrado las partes.*
>
> (Delgado, 2016: 16-17)[323]

[323] Delgado, A. (2016). *El amasiato. El pacto secreto Peña-Calderón y otras traiciones panistas*. México: Proceso

5.6 La segunda alternancia: el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa

5.6.1 El Partido Acción Nacional: la ruta fallida de un partido hegemónico

El tránsito de ser un partido político opositor al convertirse en el partido en el gobierno en el plano federal como lo fue el PAN, se observó inmediatamente el distanciamiento y disolución de sus principios partidistas; de esto es necesario contrastar a los gobiernos estatales panistas con los federales, particularmente con la primera generación de gobernadores del PAN, quienes lograron equilibrar los postulados doctrinarios con su actuar gubernamental, allí están los casos de Ernesto Rufo Appel en Baja California, Francisco Barrio en Chihuahua, Carlos Medina Plascencia en Guanajuato, Fernando Canales Clariond en Nuevo León; y Alberto Cárdenas en Jalisco, al menos de estos personajes no se les conoce por escándalos de corrupción en sus estados o que su pragmatismo haya desdibujado la historia del PAN.

Empero, el primer pleito fuerte en el interior del PAN fue por la elección de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional en 2005, en donde se enfrentaron Manuel Espino, Juan José Rodríguez Prats[324] y Carlos Medina[325], cuya pela real fue entre el presidente Fox y el precandidato del PAN a la presidencia, Felipe Calderón Hinojosa, al ganar el primer candidato con 196 votos frente a los 175 del exgobernador de Guanajuato; con lo cual se ahonda esa pelea entre el presidente de la República y Felipe Calderón Hinojosa[326], basta recordar que al renunciar como secretario de Energía en junio de 2004 dijo: *afortunadamente, esos tiempos en que el presidente decidía (quien era) su sucesor los dejamos atrás… los panistas no admitimos ni instrucciones ni dedazos*[327]; posteriormente, en la contienda interna panista, aquel derrotó a Santiago Creel, en donde ambos se acusaron de fraude electoral, hecho políticamente inédito que no se había registrado en las elecciones internas dentro de la historia democrática del PAN.

[324] Juan José Rodríguez Prats se retiró de la contienda con sus casi 40 votos y se los cede al candidato Manuel Espino Barrientos, esto por la forma despectiva en la que le pidió Felipe Calderón Hinojosa que se retirará de la contienda interna.

[325] Fue una primera pugna entre "Doctrinarios" y "Pragmáticos", y así siguió hasta que hubo una metamorfosis entre ambos, porque por sus conductas en el poder ya no se diferenciaban plenamente. El resultado fue 196 votos para Espino y 175 para Medina, quien se presentaba en segunda ocasión como candidato, la primera fue en 2002.

[326] Hay que recordar que fue una auténtica batalla política en el interior del PAN, porque después de que el gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña destapa a Felipe Calderón Hinojosa, secretario de energía en 2004 como candidato a la presidencia de la república fue reprendido por Vicente Fox, y la reacción de Calderón Hinojosa fue la renuncia al gabinete ampliado de Vicente Fox.

[327] Loaeza, S. (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México: Colegio de México.

En medio del conflicto intrapanista, la sociedad mexicana estaba inmersa en las elecciones constitucionales, y no necesariamente en el pleito casero del PAN, por eso es importante el análisis del tipo de votante que realizó la especialista de ese partido político, Soledad Loaeza quien consideró que hubo diferencias en los electores de las dos contiendas presidenciales en donde ganó Acción Nacional, tal y como lo afirma en la siguiente reflexión la investigadora del Colegio de México:

> *…el significado del voto en la elección de 2000 sea distinto del que tuvo en 2006. En el primer caso, un porcentaje importante de electores estuvo dispuesto a hacer a un lado su propia identidad ideológica para lograr la derrota del PRI, esto es, emitió un "voto estratégico", votó por el candidato que tenía más probabilidades de vencer al contrincante priista. En cambio, seis años después, este tipo de voto fue desplazado por el "voto partidista", o voto ideológico, lo cual significó que en la coyuntura de julio de 2006 las preferencias ideológicas guiaran el comportamiento electoral.*
>
> (Loaeza,2010: 288)[328]

Hacia el año 2007, Manuel Espino dejó de ser presidente nacional del PAN, y decide no postularse para su reelección, y aquí se inicia el periodo de las "candidaturas únicas" para ser dirigente nacional del PAN, por demás extraño ya que en el PAN siempre hubo competencia interna. Es así que el presidente FCH designó como candidato "único" a Germán Martínez, quien "ganó" la dirigencia con 341 votos, después renuncia por el desastroso resultado electoral de 2009 y nuevamente se abre la elección para dirigir al PAN, en donde nuevamente hay otro candidato "único", el exsecretario particular del presidente FCH; César Nava quien fue electo por 290 votos a favor y 39 en contra, y así se convierte en el presidente del CEN del PAN. Aquí inicia un proceso político de "priización" del PAN, en el cual el presidente de la República designa por la vía del "dedazo" al presidente de su partido, por lo que, eliminó los procesos democráticos históricos y da paso a la burocratización del partido.

Considero pertinente citar al expresidente del CEN del PAN, Manuel Espino Barrientos, quien, en un ejercicio de prospectiva política en el año 2008, anunció lo que sucedería en la elección presidencial de 2012, veamos su opinión:

> *APENAS TRANSCURRE el segundo gobierno federal emanado del Partido Acción Nacional (PAN) y, sin haberse consolidado la democracia mexicana todavía, ya son muchas las voces que expresan una opinión de advertencia y reclamo para los panistas: el PAN aprendió rápido las mañas del PRI.*

[328] Loaeza, S. (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México: Colegio de México.

En la ruta hacia la sucesión presidencial de 2012, lo que parece ser un descuido en la acción del partido actualmente podría significar el término de la ***era panista*** *en el gobierno de la República, con el riesgo que ello implica para el país.*

(Espino, 2008:19-20)[329]

5.7 La guerra contra el narcotráfico

En diciembre de 2006, el presidente FCH dispuso que el Ejército mexicano entrará al estado de Michoacán en enero de 2007 para ayudar en las tareas de seguridad pública, que dicho sea de paso la CPEUM no contempla esa facultad a la milicia mexicana, ya que sólo responde a las tareas de seguridad nacional; esa intervención fue a petición del gobernador perredista Lázaro Cárdenas Batel. Fue así como el Ejército detuvo a toda una red de supuestos "narcopolíticos" que eran alcaldes, diputados locales y funcionarios del gobierno estatal; al final todos los políticos fueron liberados por falta de pruebas.

Posteriormente, en el año 2008 el Congreso de la Unión aprobó una reforma en materia de seguridad pública y justicia penal, que consistía en: a) las nuevas atribuciones a las policías en materia de investigación de delitos, b) la profesionalización de todas las instituciones de seguridad pública, c) la coordinación debe darse entre el Ministerio Público y las policías dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dando un periodo de gracia hasta el año 2016 para que se armonizarán las reformas en los 31 estados de la República y el DF, la reforma también conocida como el "Nuevo Modelo de Justicia Penal". En el primer aspecto del viejo sistema penal, la policía judicial o ministerial como las policías preventivas no eran más que auxiliares del Ministerio Público en la investigación de los delitos y quedaban sujetas a la autoridad y mando de aquel. Con la reforma al artículo 21 de la CPEUM, todas las policías tendrán facultades para investigar los delitos, así deban hacerlo bajo la conducción y mando del propio Ministerio Público. Empero, la reforma choca con la realidad policial porque requieren policías científicos y con grado de licenciatura, y ese es uno de los principales déficits en el mundo policial en México.

Dicho sea de paso, es pertinente comentar la metástasis que el crimen organizado la ha provocado al Estado mexicano, que ha pasado a carcomer a los gobiernos

[329] Espino, M. (2008). *Señal de alerta, advertencia de la regresión política*. México: Planeta.

municipales y hasta estatales (Michoacán, Tamaulipas, Quintana Roo, etc.) destruyendo rápidamente la reforma al sistema jurídico mexicano, porque existe una relación de complicidad de los policías con los diversos grupos del crimen organizado, que no tan sólo están infiltrados, sino que trabajan para esos grupos ilegales. Ante tales hechos, también esos grupos le disputan los territorios al propio Estado mexicano, lo que significa que también tienen sitiado al sistema de procuración y administración de la justicia. y que ahora son parte del problema y no de la solución, esta crisis de seguridad pública en el país ya es sistémica.

Reconstruyendo lo anterior, existe una crisis de legitimidad hacia el sistema penal mexicano y que se traducen en zonas de no derecho en el país, es decir, son lugares en donde el Estado mexicano no tiene presencia, como en Guerrero y Michoacán, lo que apunta hacia una crisis del Estado mexicano, porque cada día pierde significación el "monopolio legítimo de la violencia", ya que se enfrenta a un poder de facto ilegal que mantiene también una función de una especie de Estado "paralelo", ya que creó un "monopolio ilegítimo de la violencia", y que incluso esos grupos ilegales son los que financian las campañas electorales de cualquier nivel de gobierno y hasta de congresos locales y federales, lo que significa que no sólo tienen capturado al poder judicial, sino que avanzaron para capturar a alcaldes y diputados locales, federales, por el momento.

El saldo de la guerra en contra de esos grupos ilegales por parte del gobierno del presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, se podría explicar a través de una de las muchas interpretaciones que existen, y que la proporciona Héctor Aguilar Camín:

> *Es una exageración decir que México ha vivido en los primeros años del siglo XXI una guerra civil. Quizá sea también una exageración sostener lo contrario. La llamada guerra contra las drogas mexicana ha sido a su manera una guerra civil: de las bandas del crimen organizado entre sí, y de estas con las fuerzas de seguridad del Estado.*
> *La ausencia de bandos discernibles, batallas formales y causas invocadas públicamente por los combatientes desmienten el cuadro clásico de lo que llamamos guerra civil, pero la intensidad de la violencia, la regularidad de los enfrentamientos y, sobre todo, la cantidad de las bajas impiden mirar la violencia mexicana sólo como una epidemia criminal.*
>
> (Aguilar, 2018: 141)[330]

[330] Aguilar Camín, H. (2018). *Nocturno de la democracia mexicana*, México: Debate.

5.8 La reforma electoral de 2007-2008

Después de diez años que México arribó a la democracia; y cuya concreción se produjo en un hecho político: el *gobierno compartido* y/o *dividido* que experimenta el país a partir de 1997. Retomando lo anteriormente expuesto, y sobre todo con el agotamiento de la reforma electoral "definitiva" de 1996, se empezó a evidenciar en las elecciones federales de 1997, 2000, 2003 y particularmente en el 2006[331], la preeminencia del dinero sobre la política electoral, fue así que los partidos políticos destinaban la mayor parte de sus prerrogativas para los medios de comunicación electrónicos, esto como parte del proceso de la mercantilización de la política; además de la intervención de grupos fácticos en las contiendas electorales, como los medios de comunicación electrónica y los empresarios; todo esto fue configurando deformaciones entre el binomio dinero y política, lo que cada día evidenció una acelerada privatización de la vida pública, ya que el financiamiento de las campañas no estaban exentas del dinero oscuro.

Dado lo anterior, nace la necesidad de impulsar otra reforma constitucional en materia electoral, que fue la consecuencia del resultado de la última elección presidencial de 2006, particularmente en la propia institucionalidad electoral, del IFE y el TEPJF, quienes resultaron dañados en su imagen pública per se, el primero al titubear en el resultado electoral, actitud muy diferente a la del año 2000; y el segundo porque reconoció que se violó el COFIPE, al intervenir empresarios en la compra de tiempo aire y favoreciendo a un candidato; además de la injerencia del propio presidente de la República, y que no hubo sanción alguna. Lo que originó que el candidato perdedor del PRD propagará un discurso de odio hacia la democracia, aquí cabe utilizar la concepción de Jacques Rancière, quien afirmó que:

> *…el nuevo odio a la democracia no es sino una forma más de la confusión que afecta a este término. Es un odio que duplica la confusión consensual, al hacer de la palabra "democracia" un operador ideológico que despolitiza las cuestiones de la vida pública, considerándolas "fenómenos de sociedad", para negar al mismo tiempo las formas de dominación que estructuran a la sociedad. Este odio oculta la dominación de las oligarquías estatales cuando identifica a la democracia con una forma de sociedad, y la de las oligarquías económicas, cuando asimila su imperio exclusivamente a los apetitos de los "individuos democráticos". Puede así atribuir, sin reírse, los fenómenos de acentuación de*

[331] Es importante recordar que la inversión a los medios de comunicación electrónica por parte de los partidos políticos de sus prerrogativas en las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006, fueron del 56%, 57%, 70% y 85%, respectivamente, esto de acuerdo a los propios monitoreos que ha realizado el IFE.

desigualdad al triunfo funesto e irreversible de la "igualdad de condiciones", y ofrecer a la empresa oligárquica su justificativo ideológico: hay que luchar contra la democracia, porque la democracia es el totalitarismo.

(Rancière, 2006: 131-132)[332]

Indudablemente, el debate nacional se centró en el reto de elevar la calidad de la democracia mexicana, la que teóricamente atraviesa desde las promesas no cumplidas de la democracia planteadas desde hace mucho tiempo por Norberto Bobbio; hasta arribar a la videopolítica reflexionada por Giovanni Sartori; ésta interpretación se afianzó para el caso mexicano en las últimas cuatro elecciones federales de 1997 a 2006, además se puede afirmar que arrastraron cinco déficits institucionales y culturales históricos, tales como: a) una inadecuación de las viejas instituciones políticas del autoritarismo en la frágil democracia, lo que las hace disfuncionales, b) una cultura política autoritaria (particularmente evocando siempre al hombre fuerte, al caudillo, al general, al Mesías político o al presidente), c) la inexistencia de la cultura de la legalidad en los actores políticos y los ciudadanos, d) el empoderamiento de los poderes fácticos, y e) el resentimiento, el rencor, la discordia y la mezquindad de algunos actores políticos para diseñar el futuro de México.

Otra parte del debate versó sobre los indicadores para elevar la calidad de la democracia; es pertinente comentar que el primer ejercicio sobre la calidad de la democracia se realizó en Costa Rica en el año 2000, creando una Auditoría para medir los estándares del umbral superior de calidad democrática, resultando los siguientes: a) competencia electoral, b) vida interna de los partidos políticos, c) administración de justicia, d) formación de leyes, e) trato institucional, f), gobiernos locales, g) participación ciudadana, h) sociedad civil, i) opinión pública, y j) cultura cívica.

Todo lo anterior es algo equiparable para México porque se venía de una competencia electoral desigual, tal y como lo afirmó el propio presidente EZPL; en el caso de los partidos políticos, son los entes más opacos de la vida pública; además había una tensión entre el gobierno federal y los gobiernos locales, particularmente con la clase política priista del sector "duro"; en lo que respecta a la formación de leyes se invirtió la aprobación, ahora el Congreso de la Unión era quien dictaba que se aprobaba o no; y en

[332] Rancière, J. (2006). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

el que respecta a la administración de justicia, ya la SCJN tenía un nuevo rol, pero no así los jueces que seguían teniendo un severo problema de corrupción en cuanto a la aplicación de la justicia.

Retomando el tema de la reforma electoral, considero que dentro del círculo virtuoso se encuentra que el IFE ahora tendrá una mayor capacidad de fiscalización hacia los partidos políticos; asimismo, regulará las precampañas, campañas y se reforzará con la figura del Contralor Interno. De igual manera, en caso de que alguna entidad federativa solicite que el IFE organice una elección local quedará abierta esta posibilidad (basta recordar la elección del Jefe de Gobierno del DF en 1997 la realizó el IFE). Quizá, lo más importante es que el referido instituto administrará el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión como un elemento que desmercantilizar a la política; además de las limitantes para la publicitación de la obra pública, aquella se institucionaliza, -despersonalizando a cualquier gobernante, - a su vez prohibirá que un tercero contrate publicidad a favor o en contra de un candidato y, se privilegiarán los debates, en fin se modificó un poco el modelo de comunicación política, al menos ya no se destinarán las prerrogativas hacia el pago de los spots en televisión.

Es pertinente aclarar que el siguiente paso recae en la responsabilidad de los actores políticos y en el funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones, en donde debe de tomar carta de naturalización la cultura de la legalidad. En el caso de las instituciones, éstas buscan reducir la incertidumbre electoral de los mexicanos, si se logra armonizar legalidad y funcionamiento adecuado de las instituciones, en este tema, verbigracia Jesús Silva Herzog Márquez desde 1999 afirmó lo siguiente:

> *… en términos jurídico-políticos, el pluralismo significa el fin de la siesta constitucional. No es raro entonces que la creciente competencia, el asentamiento de la diversidad en las instituciones del estado haya coincidido en México con una especie de redescubrimiento del orden constitucional. Doble revelación: la Constitución de 1917, con todos sus parches, en una ley llena de huecos y bombas pero, por otro lado, contiene importantes dispositivos de control que bien pueden potenciarse en el pluralismo. Tengo la impresión de que el diálogo entre pluralismo y legalidad necesita caminar dos rutas simultáneamente: el texto y la lectura de la Constitución. Me refiero, en primer término, a la necesidad de revisar integralmente el tejido de la ley fundamental y, en segundo término, al imperativo de cambiar el entendimiento mismo que tenemos de ella.*
>
> (Silva, 1999: 59)[333]

[333] Silva Herzog Márquez, J. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta/Joaquín Mortiz.

Por otra parte, necesitamos que los políticos mexicanos logren transitar de la democracia de la convicción a la democracia de la responsabilidad. Porque el sistema político mexicano desde 1997 experimenta una efectiva división de poderes, la gestación del pluralismo y, sobre todo el policentrismo en el poder político, en donde el Congreso de la Unión se convirtió en un actor político central o en un **jugador con veto institucional colectivo**, a la par del desarrollo del presidencialismo políticamente débil; en la cual, la construcción de las reglas de un sistema político democrático se enfrenta las resistencias naturales del viejo y nuevo autoritarismo.

Es pertinente comentar que la reforma electoral 2007-2008 tuvo resistencias en el corto plazo, ya que dicha reforma constitucional se impugnó ante la SCJN, por parte de actores políticos y grupos de presión que perdieron privilegios o ganancias económicas, entre los primeros se encuentran las APN's que están solicitando su refinanciamiento; y los segundos son los medios electrónicos, particularmente el duopolio televisivo[334], los cuales pretendieron confundir a la ciudadanía con la defensa de la libertad de expresión, que no se sustenta con la simple compra de spots políticos para la televisión; sino que los medios traían su agenda oculta en el negocio televisivo de cerca de 3,500 millones de pesos de ganancias con las prerrogativas de los partidos políticos.

La reforma electoral pretendió atemperar la exaltación del odio a la democracia política, en la cual los agravios no solamente se produjeron hacia las instituciones electorales sino también en el desconocimiento del Poder Ejecutivo, de igual manera descalificaron al Poder Judicial Electoral, inclusive hechos como la clausura simbólica del Congreso de la Unión, éstas acciones crearon víctimas desvalorizadas y desestabilizadoras creando un contexto político de polarización social y sobre todo del advenimiento de los nuevos populismos. Es por eso que esta reforma electoral fue significativa para atender los problemas político-electorales que se presentaron en la elección federal de 2006, fue una medida hasta cierta manera correctiva. Empero, existieron dos errores, uno jurídico y otro político, en el primer caso fue la prohibición de las campañas negativas, que son la esencia del marketing político, cuya definición fue puritana porque la esencia de la reforma debió apuntar hacia el financiamiento ilegal que fomenta la mercantilización de la política; en el segundo caso, fue la destitución del

[334] Que son Televisa y Televisión Azteca.

presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, la cual fue una pésima decisión que dañó a la institución electoral.

Finalmente, la alternancia panista no pudo transformar a la política mexicana, y se atascó la democracia porque los políticos construyeron un sistema de complicidades entre los partidos políticos, a diferencia de la década en los años noventa, en donde privilegiaron la democracia, ahora se dedicaron a cohabitar con un capitalismo de "cuates", sosteniendo a una sociedad desigual y contemplando como se incrementaba la pobreza; además, de todo esto, se encuentra atravesada por la globalización. Dicho lo anterior, para el sociólogo Roger Bartra quien considera que el sistema político mexicano, se ve en la necesidad de que la cultura política generalice nuevas legitimaciones, pero duda y se cuestiona:

> *¿Cómo enfrentar esta difícil coyuntura? ¿Qué respuesta política se podía dar a los extraños efectos que producían estos agujeros negros de la política mexicana? Se habían discutido dos alternativas; sembrar una nueva cultura política o recomponer las instituciones políticas dañadas. Ya he hecho referencia a este problema, que tiene su origen en la vieja dicotomía que opone la labor paciente de educadores humanistas a la eficacia de los sistemas. Pareciera que eran más necesarios los* ***aparatchiki*** *capaces de reparar los destrozos ocasionados por la transición democrática que los granjeros que riegan las semillas de una cultura por venir. ¿Acaso había llegado la hora de los hábiles políticos sistémicos---ávidos lectores de Niklas Luhmann--- que creen en la eficiencia potencial de las instituciones para legitimarse sin necesidad de recurrir a la "cultura popular"? ¿Ya se había desgastado el ejemplo de los políticos ---ávidos lectores de Jürgen Habermas--- que invocan las ideas de la Ilustración para consolidar una cultura de la civilidad moderna?.*
>
> (Bartra, 2007: 55).[335]

5.9 La División de Poderes en la Alternancia (2000-2012)

5.9.1 El Poder Judicial en la Alternancia

La relación con el poder judicial en la alternancia no se alejó de la tentación de una imaginaria presidencia autoritaria por parte de los presidentes panistas, como ya lo mencionamos anteriormente, el uso que le dio VFQ a la PGR en el caso del desafuero de AMLO fue un claro ejemplo de la politización de la justicia, eso por su alto nivel de manipulación, inclusive el papel tan disciplinado que jugaron los diputados del PRI con el tema del desafuero.

[335] Bartra, R. (2007). *Fango sobre la democracia, textos polémicos sobre la transición mexicana*. México: Planeta.

O en el caso de FCH, con el tema más polémico de procuración y administración de justicia porque se rompieron relaciones diplomáticas con Francia, por el caso de Florence Cassez, en donde se violentó el "debido proceso" plasmado en el artículo 14 de la CPEUM, esto porque regrabaron para la TV privada la detención de la ciudadana francesa haciendo un montaje televisado; para este caso jurídico los Ministros de la SCJN, Olga Sánchez Cordero, Arturo Záldivar y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena fallaron en favor de la ciudadana francesa; el proyecto del Ministro Záldivar que fue presentado el 21 de marzo de 2012, en el que establece la violación a tres derechos constitucionales de la ciudadana francesa: a) la violación al derecho fundamental de un detenido a ser puesto a disposición sin demora; b) la violación al principio constitucional de inocencia; c) la violación al derecho de asistencia consular.

Paradójicamente, si a los dos presidentes panistas los comparo con el expresidente EZPL, en cuanto a la procuración de justicia, éste último al nombrar al abogado panista, Antonio Lozano Gracia como titular de la PGR, lo dejó actuar con autonomía tan sólo por citar el caso de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente de la República que fue encarcelado, aunque al final del juicio lo absuelven, el comportamiento de ese procurador fue de independencia judicial.

Regresando al tema de este punto de la investigación, retomo a Josafat Cortez Salinas, quien realizó un estudio comparado bajo la metodología del análisis cualitativo-comparativo (QCA) en el periodo de la alternancia 2000-2012, el cual consistió en utilizar de manera empírica las 15 controversias constitucionales; en donde su investigación construyó como la "variable dependiente": si la SCJN falla a favor o en contra del Ejecutivo. A continuación, en primera instancia se reproduce su reflexión, y posteriormente se detallarán las Controversias Constitucionales con un Esquema:

> *La explicamos por medio de tres factores explicativos: nombramientos de nuevos jueces constitucionales, si el tema de la controversia correspondía al proceso legislativo, y si el tema de la controversia estaba en la agenda del presidente. Las unidades de análisis son las decisiones de las Corte en materia de controversias constitucionales*.

(Cortez Salinas, 2014: 2)[336].

[336] Cortez Parada, J. (2014). *La Suprema Corte de Justicia en México, ¿cuándo vota el presidente?*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Esquema 10. Controversias Constitucionales

Controversia	*Tema*	*Actor que demanda*	*Sentido de la resolución*	*Fecha de resolución*
A	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Congreso	Contra el Ejecutivo	25/04/2002
B	Decreto por el que se exime del pago de los impuestos establecidos por el Congreso	Congreso	Contra el Ejecutivo	12/07/2002
C	Dictamen en el cual se analizó la ratificación de tres Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios que no fueron propuestos para dicha ratificación por el Presidente de la República	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	01/07/2004
D	Oficio en el cual el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación Comunica al Secretario de Hacienda y Crédito Público, que del análisis realizado la documentación proporcionada por la propia Secretaría el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México fueron parcialmente atendidas	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	04/11/2003
E	Solicitud de implementación de las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir de los pagarés o de las obligaciones el monto correspondiente a los créditos, con respecto a diversas instituciones bancarias	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	23/06/2005
F	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos	Congreso	A favor del Ejecutivo	22/01/2007
G	Oficio dictado por el Auditor Superior de la Federación dirigido al Presidente de la Comisión Reguladora para que adopte medidas de carácter administrativo dentro de los procedimientos para la expedición de permisos de energía eléctrica, en términos de las recomendaciones y	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	14/08/2006

	observaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002			
H	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	17/05/2005
I	Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de dicha Cámara en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	15/01/2008
J	Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, en el que obliga al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los permisos, sobre la fijación de tarifas y las contraprestaciones a particulares y extranjeros	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	24/02/2009
K	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
L	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Art. 9, 12	Ejecutivo	Contra el Ejecutivo	24/02/2009
M	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Congreso	Contra el Ejecutivo	06/12/2010
N	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos	Congreso	A favor del Ejecutivo	07/12/2010
O	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo	Congreso	A favor del Ejecutivo	

Tomado de: Cortez Salinas, J. (2014). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ¿Cuándo vota contra el presidente?*. México: UNAM.

De las controversias analizadas, se puede observar que el Congreso interpuso siete demandas y le ganó tres al poder ejecutivo; de igual manera el presidente de la República demandó en ocho ocasiones al Congreso y ganó siete; esto evidenció que dentro de la normalidad democrática el poder judicial equilibra la división de poderes y en este caso,

se presentan las diferencias entre esos dos poderes y que se sometieron al arbitraje de un poder, esto fue lo que hicieron los presidentes panistas en el contexto de la alternancia, en donde sus decisiones finalmente se sujetaron a un control democrático.

Para finalizar este apartado, es pertinente observar el diagnóstico por el cual atraviesa la construcción de un Estado de derecho en el contexto histórico mexicano que aspira a ser democrático, y que se encuentra permeado por la crisis del derecho y ya por la propia crisis de la incipiente democracia. Por lo que es pertinente recurrir a Luigi Ferrajoli para que nos ilustre con su reflexión sobre los tres aspectos de la crisis: a) de la legalidad, que significa la ineficacia de los controles y la fenomenología de la ilegalidad del poder; b) la inadecuación de las formas del Estado de derecho con el funcionamiento del Welfare State; y c) la crisis del Estado nacional, lo cual se traduce en:

> *Es evidente que esta triple crisis del derecho corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia. Porque, en efecto, en todos los aspectos señalados, equivale a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de derecho. Y se resuelve en la reproducción de formas neoabsolutistas del poder público, carentes de límites y controles y gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro de nuestros ordenamientos.*
>
> (Ferrajoli, 1999: 17) [337]

Dándole continuidad al pensamiento de Ferrajoli, de las tres crisis de las cuales escribió, bien se pueden ajustar dos a la frágil democracia mexicana, la del principio de legalidad y la crisis del Estado nacional; es en este espejo en el cual México se mira desde hace muchos años, en donde la incapacidad para consolidar un Estado de derecho en el país durante el actual contexto histórico.

5.9.2 El Poder Legislativo en la Alternancia

En el primer gobierno de la Alternancia, la relación del presidente VFQ con el Congreso de la Unión[338] enmarcado dentro de un gobierno dividido, fue de confrontación a lo largo de su sexenio, inclusive el presidente recurrió al Poder Judicial, al igual que el Poder Legislativo, tal y como lo vimos en el anterior punto para tratar de imponer sus

---

[337] Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías: la ley del más débil.* Madrid: Editorial Trotta.

[338] Dentro de las leyes aprobadas en ese sexenio se encuentran: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Desarrollo Social, Ley de Aguas Nacionales, Ley Federal de Protección de Datos Personales, Ley de Seguridad Nacional y Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

decisiones. La lista del enfrentamiento del presidente de la República VFQ es larga, con la Cámara de Diputados, en donde los temas controvertidos fueron: a) la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas; b) el aumento del IVA a alimentos, medicinas, libros, periódicos, y colegiaturas, como parte de su reforma fiscal; c) el presupuesto de egresos en 2003, entre las más recordadas.

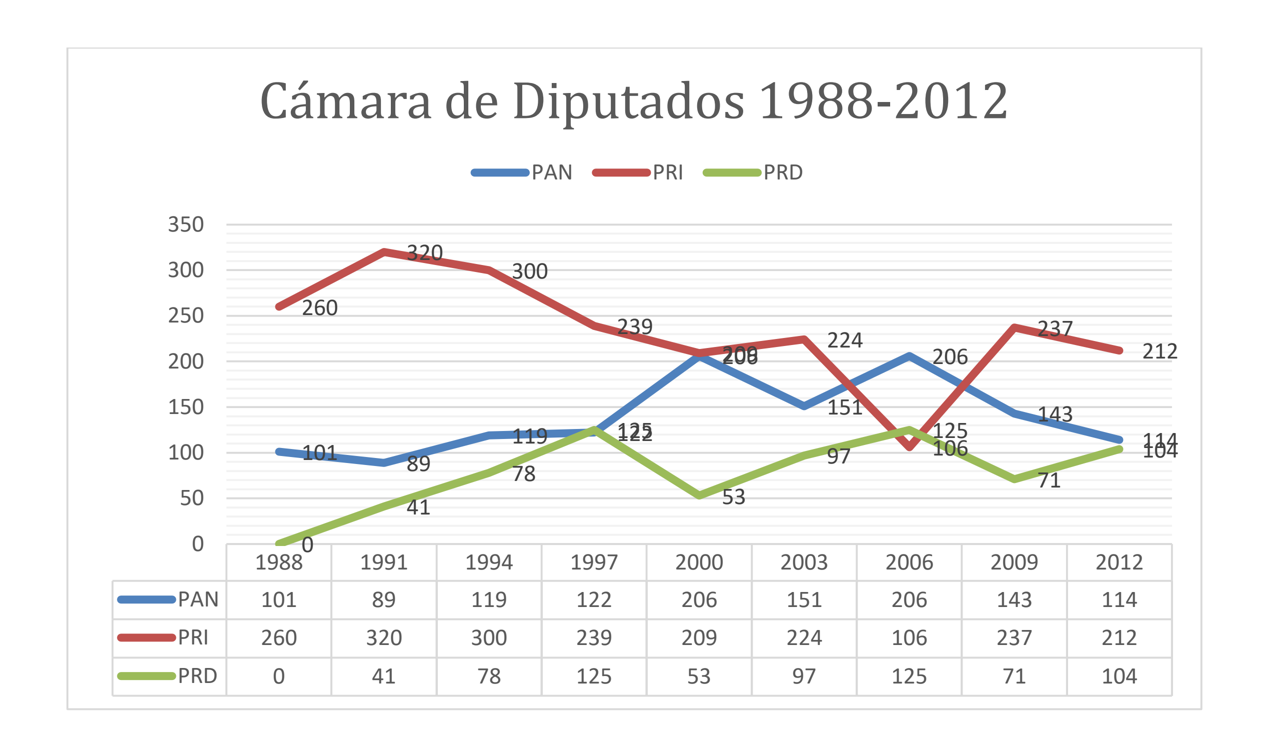
Para apuntalar la interpretación anterior, y para el caso de la Cámara de Senadores, los conflictos se presentaron en: a) el extrañamiento que le envío el Senado porque había nombrado a los titulares de las secretarías de Seguridad Pública y de Economía, sin estar contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública; b) invasión de las facultades del Senado en materia de política exterior con el caso de Cuba, ello por la recomendación de la ONU en 2002 para que ese país avanzará en materia de derechos humanos; c) cuando le negaron un viaje a Estados Unidos y Canadá en 2002; d) por la no aprobación de la reforma eléctrica, entre las más visibles.

Como Mapa de Navegación electoral se presentan los resultados electorales en la Cámara de Diputados antes y después de la alternancia política, desde la elección federal de 1988 hasta la de 2012, esto para analizar el declive del partido hegemónico en el poder legislativo y sobre todo, como se consolidaron los gobiernos divididos y/o compartidos en el contexto de la naciente democratización. Revisar la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Resultados electorales en la Cámara de Diputados 1988-2009

Partido político	1988	1991	1994	1997	2000*	2003	2006	2009	2012
PRI	260	320	300	239	209	224	106	237	212
PAN	101	89	119	122	206	151	206	143	114
PRD		41	78	125	53	97	125	71	104
PVEM				7	18	17	17	21	29
PT			10	7	8	6	11	13	15
Convergencia/MC					1	5	18	6	16
NA						5	9	9	10
Alternativa							5		
PARM	30	15							
PFCRN	39	23							
PPS	36	12							
PMS	34								
PSN					3				
PAS					2				
Sin partido							3		
Subtotal Oposición	240	180	207	261	276	349	285	348	

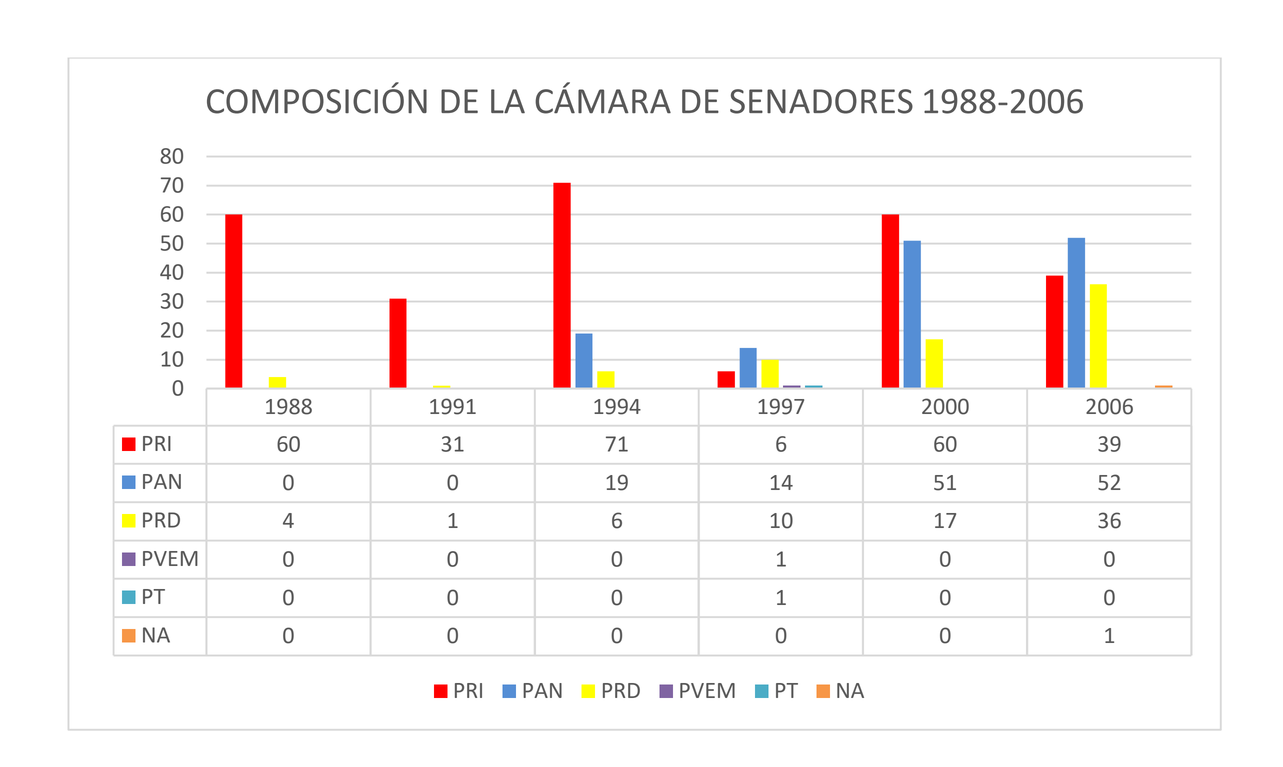
*****En el año 2000 el PRI pasó a ser oposición.



El avance del pluralismo político en el país se vio reflejado de igual manera en las entidades federativas, con la elección de los senadores, de allí que es importante observar que el cambio político también influyó en la Cámara de Senadores, veamos la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Composición de la Cámara de Senadores 1988-2006

Partido político	1988	1991	1994	1997	2000	2006
PRI	60	31	71	6	60	39
PAN			19	14	51	52
(FDN)PRD	4	1	6	10	17	36
PVEM				1		
PT				1		
Convergencia/MC						
NA						1
Total	64	32	96	32	128	128
Subtotal Oposición	4	1	25	26	77	75



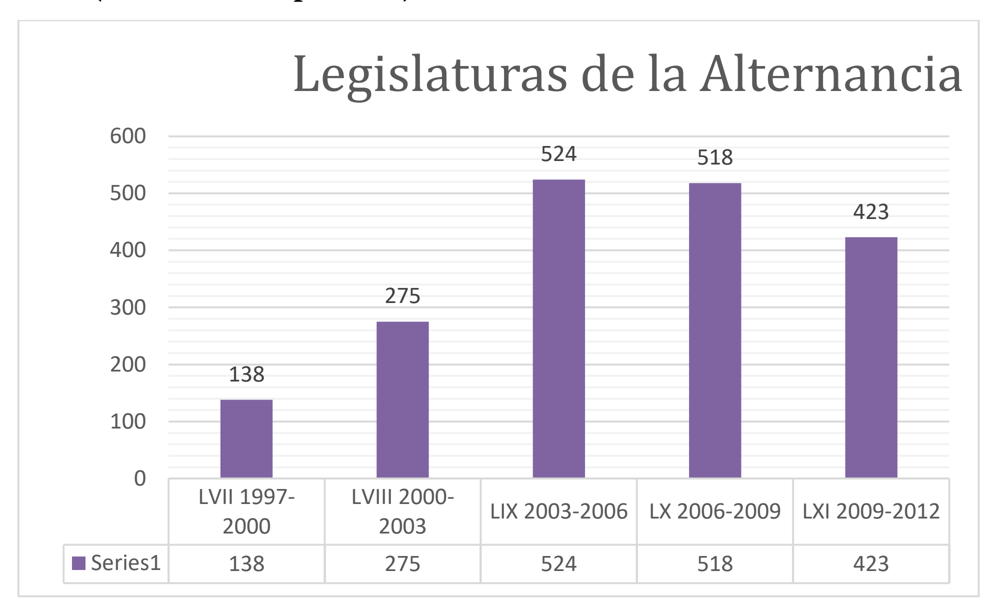
5.9.2.1 Las Legislaturas de la Alternancia: LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006), LX (2006-2009), y LXI (2009-2012)

En este apartado se realizará un análisis de las iniciativas de ley presentadas por el último presidente de la República del PRI en el siglo XX, incluido el primer gobierno dividido y/o compartido; así como también la de los presidentes panistas, así como la aprobación de las iniciativas de ley en las Legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX, y LXI: las cuales fueron sancionadas en: 138, 275, 524, 518, 423, respectivamente; lo que se observa en primera instancia es el incremento del trabajo legislativo, y por ende el de la productividad en la etapa de los gobiernos divididos y/o compartidos, prácticamente en el año de 1997 cuando se acabó el sometimiento del poder legislativo al poder ejecutivo, cuyo reflejo inmediato fue el fin del Gobierno unificado, y la disciplina del partido de los integrantes del poder legislativo con respecto al presidente de la República, al menos en la cámara de diputados; en donde, además de perder el control político, también disipó la definición de las políticas públicas.

Entre las vertientes del debate académico se encuentra la disciplina partidista en el Congreso. Cuya discusión es sobre la pertinencia de los legisladores, si deben actuar con base en el programa de su partido político o si deben promover los deseos e intereses de sus representados, en particular cuando éstos difieren de las decisiones y programas

de los partidos. Es pertinente mencionar que la disciplina de partido se entiende como la cohesión partidista, dado lo anterior previo a la elección federal de 1994 no existió la discusión académica ni política sobre "disciplina de partido", porque el presidente de la República controlaba al congreso. Veamos el siguiente gráfico sobre las iniciativas de ley aprobadas de manera general:

Gráfica 4. Iniciativas de ley aprobadas en las Legislaturas LVII, LVIII, LIX, LX, y LXI. (Cámara de Diputados)



Regresando al tema del "gobierno dividido y/o compartido", éste no produjo parálisis legislativa como falsamente se afirmó en los círculos empresariales, académicos, y políticos sino que fue todo lo contrario, la relación con el Ejecutivo mayormente fue de cooperación y no de conflicto; sólo hubo confrontación en la Legislatura LIX, tal y como lo describimos líneas arriba. La reflexión sobre colaboración y/o cooperación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo se sustenta con las reformas aprobadas por los presidentes EZPL del PRI, y VFQ y FCH del PAN. Para el presidente de la República EZPL, en la segunda legislatura de ese sexenio le aprobaron el 82.3% de sus iniciativas de ley. En el caso de los panistas, al nobel presidente de la alternancia VFQ, en la primera legislatura le aprobaron el 81.9% de sus iniciativas; ya en la segunda legislatura bajó al 58.3%. En el caso del segundo presidente de la República del PAN, en la primera legislatura le validaron el 91.8%, ya para la segunda legislatura alcanzó un 84.3%. Si promediamos y comparamos al último presidente de la Republica del PRI con los dos presidentes del PAN, el resultado en términos generales sería del 82.3% para el priista; y

el 79% para los panistas. A continuación, se presentarán la aprobación de las iniciativas en la alternancia panista de 2000 a 2012.

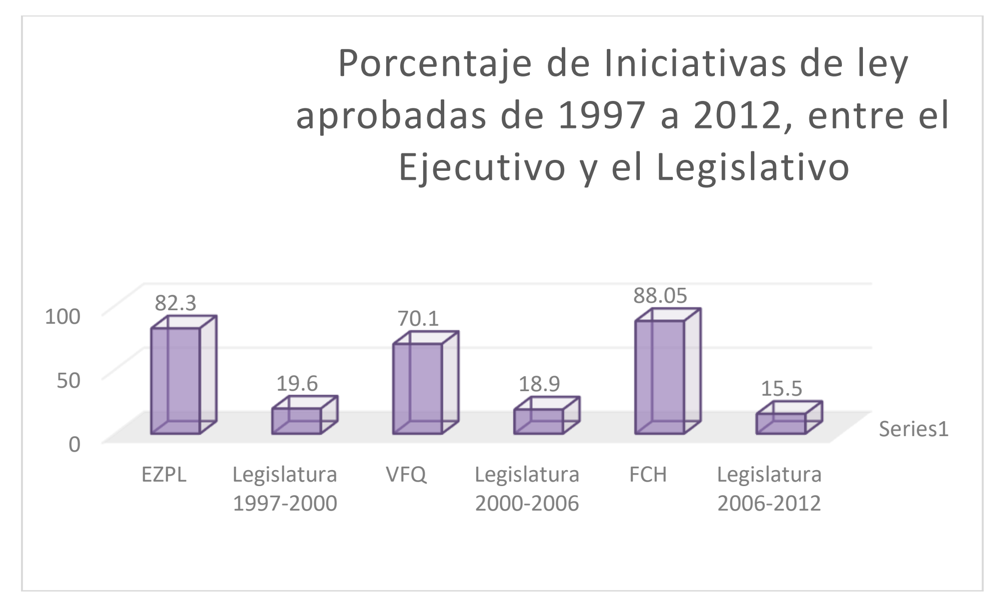
Tabla 30. Iniciativas de ley presentadas y aprobadas en las Legislaturas LVIII, LIX, LX, y LXI. (Cámara de Diputados)

Origen de la iniciativa	*LVIII. 2000-2003*		*LIX. 2003-2006*		*LX. 2006-2009*		*LXI. 2009-2012*	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21	37	34	32	27
Legislativo	1,060	210	2,677	487	2,595	472	3,197	393

Fuente: Arellano E. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Documento de Trabajo # 124. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura.

Continuando con la misma línea de interpretación pero ahora realizando el análisis desde el punto de vista de la Cámara de Diputados, esto se contrasta con las reformas aprobadas por los diputados en los gobiernos de EZPL del PRI, y VFQ y FCH del PAN; mientras al presidente de la República del PRI, en la segunda legislatura le aprobaron el 19.6%; en el caso de los panistas, al primer presidente de la alternancia los diputados se autoaprobaron sus iniciativas en un 19.8%, ya en la segunda legislatura sólo fue el 18.1%; en el caso del segundo presidente del PAN, en la primera legislatura fue el 18.1%, ya para la segunda legislatura fue del 12.2%. Si promediamos y comparamos a la presidencia del PRI con las dos presidencias del PAN, el resultado que arrojó el trabajo de los diputados, fue del resultado 19.6% para el priista; y el 17% para los panistas, paradójicamente, no hay mucha diferencia entre el éxito legislativo de los presidentes del PRI y del PAN, la diferencia fue el incremento en las iniciativas presentadas por los diputados federales, que con la alternancia panista aumentaron las propuestas de iniciativas de ley, lo cual fue una especie de inflación legislativa.

Gráfica 5. Iniciativas aprobadas en los gobiernos de EZPL, VFQ y FCH. (Cámara de Diputados)



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se puede afirmar que el Congreso de la Unión en los últimos años, jugó un papel de ser un agente del cambio político o **jugadores con veto institucionales colectivos**, en primera instancia lo fue la Cámara de Diputados en el año de 1997, y posteriormente la Cámara de Senadores hasta el año 2000, donde reconstruyen sus funciones para ejercer la soberanía popular y la limitación al poder político presidencial, esto se logró gracias a la reforma electoral de 1996, la cual fijó el dos por ciento del umbral de la votación para que un partido político tuviera su registro en el subsistema de partidos y de manera simultánea acceder a la representación proporcional, además de sostener como límite el 8% de sobrerrepresentación. Por todo lo anterior, se puede afirmar que los gobiernos divididos y/o compartidos son parte de la nueva gobernanza en el país, en donde las características son: a) la cooperación política entre poderes; b) el sano equilibrio de la división de poderes; c) la carta de naturalización del pluralismo político; d) una mayor producción y técnica legislativa por la parte parlamentaria; cuyo resultado es el fin de los tiempos en donde existió un presidente fuerte sin el contrapeso del Congreso de la Unión. Se podría utilizar el cliché del expresidente VFQ: “el presidente propone, pero el Congreso dispone”.

5.10 El presente continúo: la consolidación de la alianza con la líder del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación: Elba Esther Gordillo

De igual manera que lo hizo el presidente VFQ, en el gobierno de FCH, la maestra Elba Esther Gordillo obtuvo muchos más posiciones políticas que en el anterior sexenio, porque apoyó electoralmente al expresidente Calderón Hinojosa, al afirmar que gracias a ella había ganado la elección presidencial por la aportación de 500 mil votos que le había dado a través de los maestros, -algo que es difícil de corroborar-; pero además existen dos hechos político-electorales de una supuesta "operación política" con los gobernadores del PRI y en menor medida, la sustitución de los funcionarios de casilla originales, que ascendió al 17.8%, según los datos del Comité Ciudadano dirigido por Clara Jusidman.

Dentro del análisis político de la elección presidencial de 2006, se encuentra la investigación que realizó sobre la maestra Elba Esther Gordillo, el politólogo Ricardo Raphael, quien cita en un pasaje de aquella elección, veamos:

> *…Así lo relató Alberto Aguirre en la revista* ***Gatopardo*** *del mes de agosto de 2007. Según este periodista, Juan Camilo Mouriño –uno de los operadores más importantes de la campaña presidencial del PAN- recibió dos noticias aquella lluviosa tarde del sábado primero de julio de 2006. La primera la trajo Rafael Giménez Valdés, el encuestador principal de los calderonistas. La segunda sería aportada por el candidato presidencial del PAN, Felipe Calderón Hinojosa.*
> *Según el último sondeo de opinión practicado por Giménez, el probable triunfador de los comicios presidenciales sería Andrés Manuel López Obrador. Sus reportes decían que el candidato perredista llegó –horas antes de que abrieran las urnas- con el 1.4 por ciento de ventaja…*
> *Mouriño estaba desencajado. Habrá pensado que todo estaba perdido mientras cenaba en un restaurante ruidoso, donde los aficionados al futbol presenciaban el juego del Mundial entre los equipos de Francia y Brasil. Al terminar el juego, afirma Alberto Aguirre, este operador calderonista se retiró a su casa. Fue ahí donde recibió una llamada del candidato presidencial panista. Éste le daría la única buena noticia aquella noche.: Elba Esther Gordillo le acababa de ofrecer 500 mil votos a favor suyo para la jornada del día siguiente.*
> *Esta anécdota es una más de las tantas que han recorrido las conversaciones de café entre los mexicanos, desde que se celebraron los comicios del 2006. Podría ser falsa, pero también podría no serlo.*
> *Todo depende de una sola cosa: de que la profesora Gordillo Morales sea capaz de instruir a tantos miles de adultos mexicanos sobre el sentido que deben darle a su voto, cuando se encuentran solos –y en plena conciencia de sí mismos- frente a la boleta electoral.*
> *Una de las primeras noticias ciertas que se recibieron en México durante la noche del 2 de julio fue que el Partido Nueva Alianza (PANAL) había obtenido un millón 883 mil 494 votos para sus representantes populares. Ninguna encuesta había pronosticado un resultado favorable para esta fuerza política así de abultado.*

Este dato confirmó el nivel de influencia que Gordillo Morales tenía sobre un buen trozo del electorado. También se tuvo la información de que el candidato presidencial de ese partido, Roberto Campa Cifrián, no había logrado más del 0.96 por ciento de la votación. Es decir 397 mil 550 sufragios.

(Raphael, 2007: 257-258)[339]

Si sólo se retoma el resultado electoral de los diputados federales y el candidato presidencial del PANAL, la diferencia oscila entre 1.5 millones de votos entre esas dos elecciones federales, por lo que cabe la posibilidad de que haya existido una trasferencia de votos de los maestros hacia el candidato presidencial del PAN, y aquí el asunto radica en la creencia de que FCH haya recibido los 500 mil votos, por lo que no sólo mantuvo la alianza que el presidente VFQ había sostenido con la líder magisterial del SNTE, sino que le otorgó más posiciones gubernamentales, como se observará más adelante.

Dentro de las posiciones gubernamentales que obtuvo en la administración pública se contaron las siguientes: la Subsecretaría de Educación Pública, además de los ya pactados desde el sexenio anterior, como lo fueron: el ISSSTE, Lotería Nacional, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en el poder legislativo, contó con un senador, diputados federales, locales, y alcaldes. Además, en el plano de las políticas públicas como el Programa Educativo "Alianza por la Calidad de la Educación", lo que significó que la educación básica fuera dirigida por comisiones paritarias de la SEP-SNTE, cuya lógica gubernamental fue inconstitucional, porque el Estado es el que debe conducir la educación y no acompañarla con un sindicato magisterial.

5.11 Las mediciones internacionales sobre libertades y democracia en el México de la Alternancia

Es importante conocer las evaluaciones de instituciones internacionales qué evalúan y comparan a México en temas que inciden en su democracia nacional; cuyas mediciones versan sobre las libertades políticas, cívicas o cómo se autoobservan y valoran los mexicanos frente a la naciente democracia mexicana; en este apartado nos apoyaremos en los resultados de *Freedom House* y en el *Latinobarómetro*. Esto dentro del contexto

---

339 Raphael. R. (2007). *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta.

histórico de la globalización en el que se inserta el país sobre el condicionamiento democrático.

5.11.1 Freedom House

Freedom House[340], nace en 1941 y a partir de 1973 publica una encuesta anual sobre los derechos políticos globales y las libertades civiles, y que en el caso mexicano a partir de 1999 lo mide a través de tres indicadores: a) puntaje de libertad; b) libertades civiles; y c) derechos políticos, veamos cuál es la situación de México desde esa época, particularmente porque es el último año de la presidencia de la República de EZPL, pasando por los dos presidentes panistas.

Tabla 31. Indicadores Fredoom House

AÑO	CATEGORÍA	INDICADORES
1999	Parcialmente libre	FR-3.5 CL-4 PR-3
2001	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2002	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2003	Libre	FR-2 CL-2 PR-2
2004	Libre	FR-2 CL-2 PR-2
2005	Libre	FR-2 CL-2 PR-2
2006	Libre	FR-2 CL-2 PR-2
2007	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2008	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2009	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2010	Libre	FR-2.5 CL-3 PR-2
2011	Parcialmente libre	FR-3 CL-3 PR-3

[340] https://freedomhouse.org/reports. Consultado el 10 de octubre de 2015.

2012	Parcialmente libre	FR-3 CL-3 PR-3
2013	Parcialmente libre	FR-3 CL-3 PR-3
2014	Parcialmente libre	FR-3 CL-3 PR-3
2015	Parcialmente libre	FR-3 CL-3 PR-3

FR= Freedom Rating (Puntaje de Libertad)
CL= Civil Liberties (Libertades Civiles)
PR= Political Rights (Derechos Políticos)

De acuerdo a lo anterior, lo evaluable para este trabajo de investigación es el resultado de la primera presidencia de la República de la alternancia panista con Vicente Fox Quesada, que dentro de las categorías de evaluación México obtuvo como resultado "libre"; no así en la segunda presidencia de la República de la alternancia panista con FCH, que lo ubicaron al igual que el último año del expresidente EZPL que fue "parcialmente libre", particularmente en los dos últimos años de su gobierno, lo que significa un retroceso en el mundo "libre".

5.11.2 El Informe Latinobarómetro

Según el portal del *Informe Latinobarómetro*, "es un instrumento de medición de opinión pública en América Latina, que se inaugura con la presentación de esta primera medición realizada en mayo-junio de l995 en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela".[341] Lo que nos interesa para la presente tesis es la información que proporciona el Latinobarómetro, sobre lo que denominan: "Los apoyos a la democracia", y que la definen de la siguiente manera:

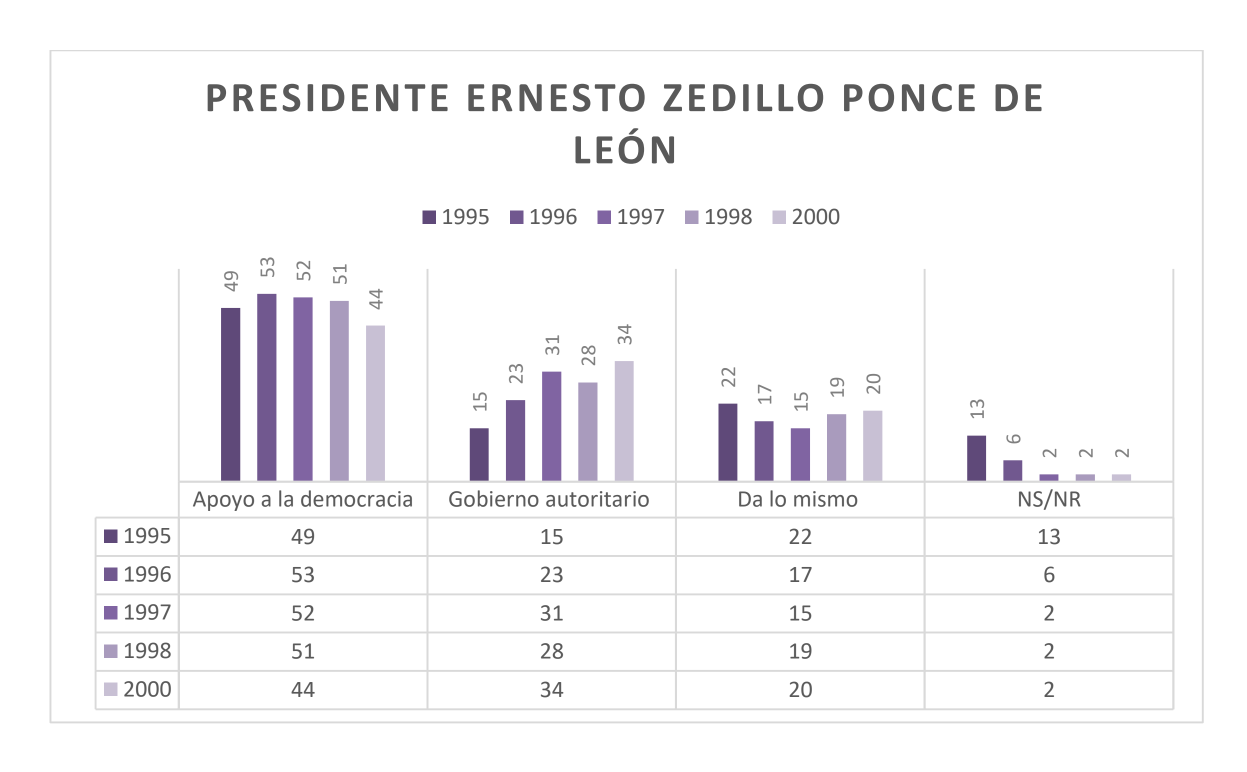
> *Para conocer el grado de apoyo a la democracia formulamos una pregunta que se ha aplicado en múltiples estudios para evaluar la legitimidad de la democracia y conocer la preferencia que tienen los individuos al tipo de régimen político. Se le presentan al encuestado tres alternativas: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; en algunas circunstancias es preferible un gobierno autoritario y una tercera posibilidad es que al encuestado le dé lo mismo la forma de gobierno.*
>
> (Latinobarómetro, 2014) [342]

[341] http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp. Consultado el 4 de mayo de 2014.
[342] http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp. Consultado el 4 de mayo de 2014.

Como parte de un ejercicio de estudios comparados entre los partidos gobernantes en México, realizaré una distinción de los sexenios gubernamentales en donde gobernó el PRI con respecto a los dos gobiernos del PAN, sobre todo para diseccionar la percepción de los mexicanos sobre la democracia antes y después del año 2000.

Gráfica 6. Latinobarómetro. Apoyo a la democracia EZPL. 1994-2000

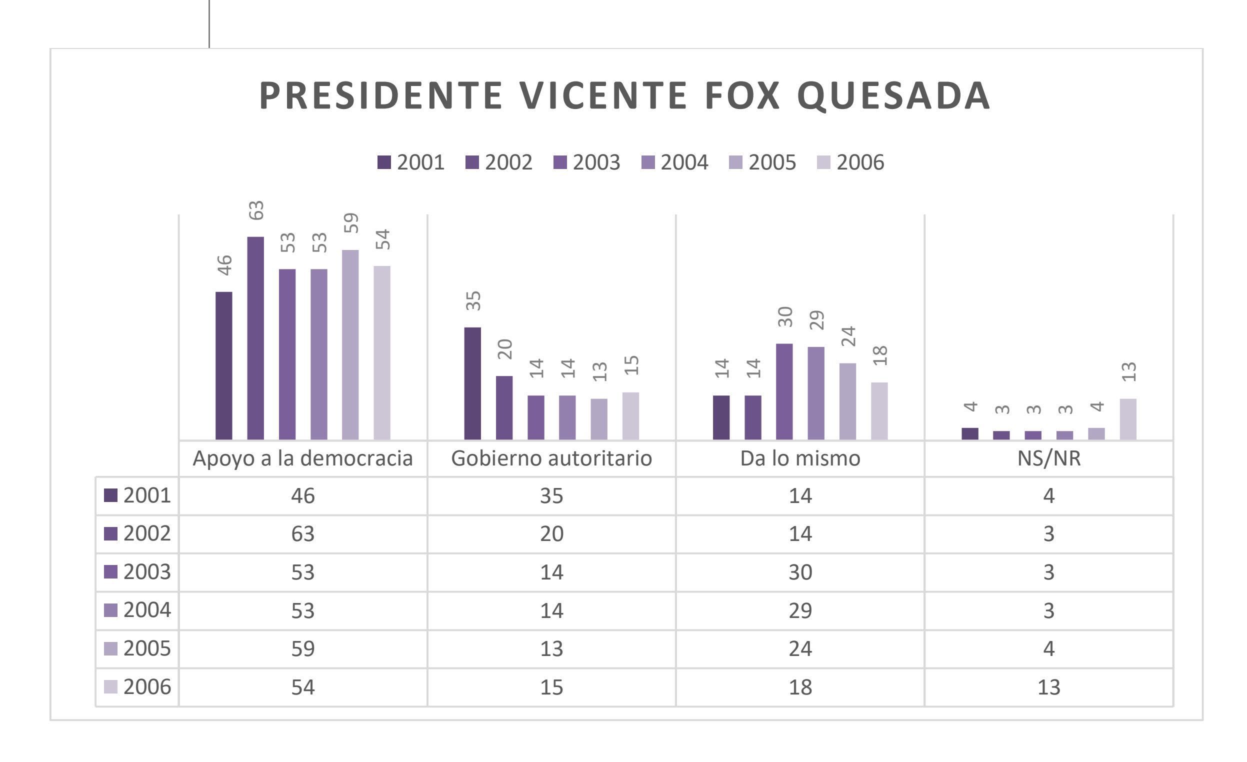
	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*2000*
Apoyo a la democracia	49	53	52	51	44
Gobierno autoritario	15	23	31	28	34
Da lo mismo	22	17	15	19	20
NS/NR	13	6	2	2	2



	Apoyo a la democracia	Gobierno autoritario	Da lo mismo	NS/NR
1995	49	15	22	13
1996	53	23	17	6
1997	52	31	15	2
1998	51	28	19	2
2000	44	34	20	2

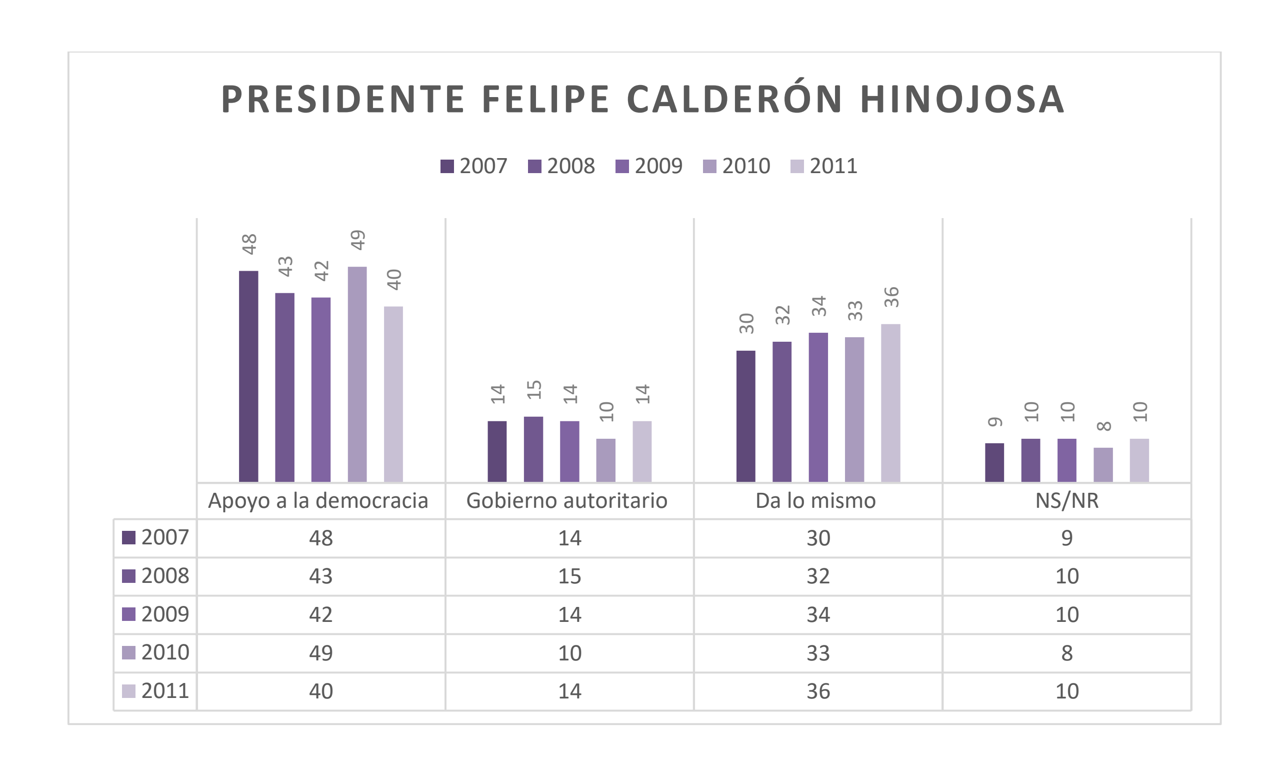
Gráfica 7. Latinobarómetro. Apoyo a la democracia VFQ. 2001-2006

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Apoyo a la democracia	46	63	53	53	59	54
Gobierno autoritario	35	20	14	14	13	15
Da lo mismo	14	14	30	29	24	18
NS/NR	4	3	3	3	4	13



Gráfica 8. Latinobarómetro. Apoyo a la democracia FCH. 2006-2011

	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Apoyo a la democracia	48	43	42	49	40
Gobierno autoritario	14	15	14	10	14
Da lo mismo	30	32	34	33	36
NS/NR	9	10	10	8	10

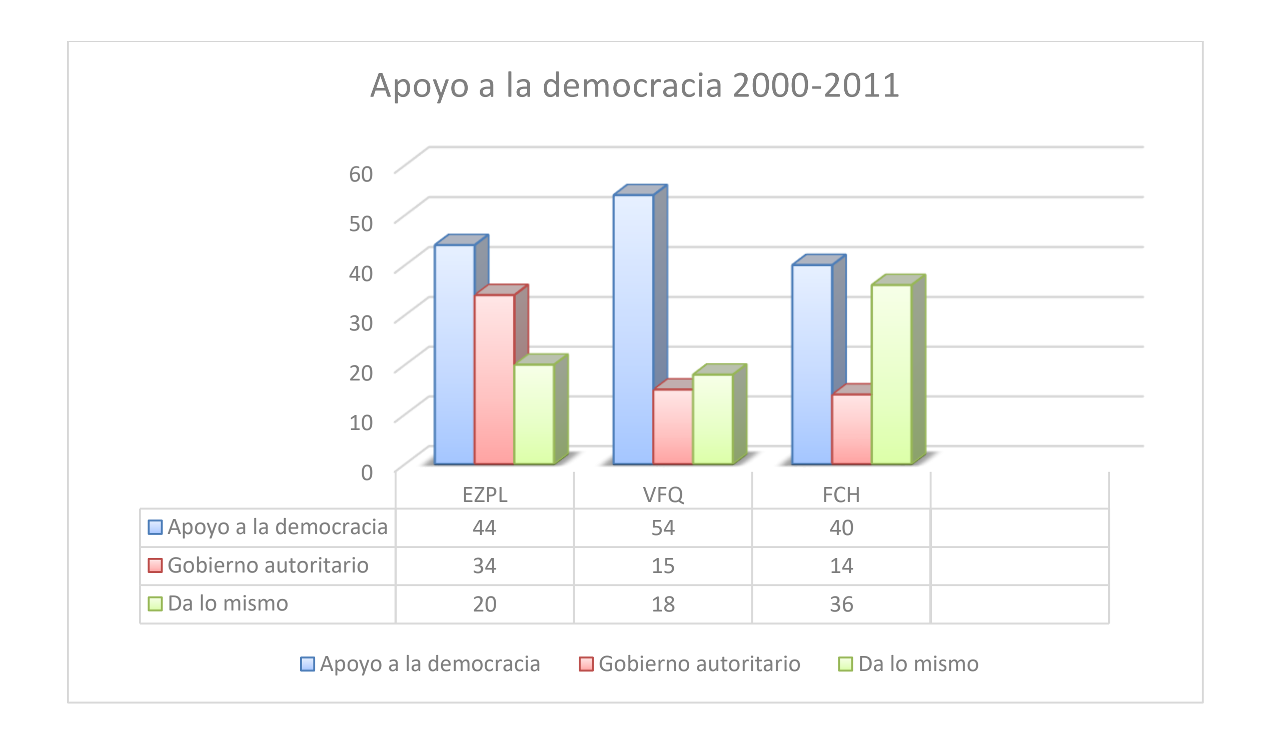


Al realizar la comparación sobre la información de las encuestas sobre el *Latinobarómetro* entre la presidencia de la República del priista EZPL, y las presidencias de los panistas VFQ y FCH, tomando en cuenta el último año de sus respectivos sexenios en lo que respecta al “apoyo a la democracia”; los resultados son adversos para el segundo presidente panista, quien sale evaluado muy por debajo que el último presidente de la República del PRI en el siglo XX, la paradoja de la desafección democrática en el país tiene múltiples lecturas académicas, pero se podrían centrar en dos causas: a) el aumento de la violencia, y b) la falta de eficacia del gobierno; veamos el siguiente gráfico:

Gráfica 9. Latinobarómetro. Apoyo a la democracia EZPL-FCH. 2000-2011

	2000	*2006*	*2011**
Apoyo a la democracia	44	54	40
Gobierno autoritario	34	15	14
Da lo mismo	20	18	36
NS/NR	2	13	10

*En el año 2012, Latinobarómetro no realizó ningún estudio, sino hasta el año 2013



La desafección democrática que se produjo con el último presidente de la República del PAN se puede observar cuando se compara con la percepción que existía en el gobierno del presidente EZPL, particularmente en el rubro "apoyo a la democracia", la cual baja dos puntos en el segundo gobierno panista; empero, la posibilidad de una regresión autoritaria se puede medir con el súbito aumento en el tema de "Da lo mismo", cuyo repunte es de dieciséis puntos del PAN sobre el gobierno de EZPL; por lo tanto, la decepción y el descontento de la sociedad mexicana con la democracia, y en particular con los gobiernos emanados del PAN, en donde posiblemente se puede afirmar como un triunfo cultural del PRI sobre cualquier otra opción política realmente existente, inclusive el desvanecimiento y desdibujamiento de lo que se conoció como la "oposición", puesto

que la sociedad no observa diferencia alguna entre el código binario: “gobierno/oposición” o “progresista/conservador”, porque la política mexicana al volverse sistémica dejó de tener referentes e identidad que las diferencie entre sí, inclusive socialmente se pensó de manera equívoca que la democracia venía a resolver todos los problemas del país.

5.12 El contexto histórico importa

Nuestra última hipótesis es que el **contexto histórico hace la diferencia**, cuya propuesta teórica es de Dieter Nohlen, desde mi punto de vista esta interpretación viene a redondear la propuesta del NIH, porque éste último nos dice que la historia importa, pero Nohlen es mucho más específico al decir, que es el contexto histórico el que se debe estudiar, si bien cuando comparamos las reformas de los expresidentes priistas CSG con las de EZPL, ambos son considerados como tecnócratas, en donde la conducción política de sus gobiernos fue totalmente distinta, por lo que analizamos en capítulos previos, mientras que para el primero el contexto internacional lo influía y presionaba. En el caso de EZPL inserto en la primera crisis económica de la globalización, decidió realizar otra reforma político-electoral, es decir implementó las reformas de manera simultánea en lo económico como en lo político y las pudo llevar a cabo, en contra del mismo PRI, y con los costos políticos de perder la presidencia de la República, aunado por el pleito entre la tecnocracia. Indudablemente fue el contexto histórico, frente al desastre económico que vivía el país, en donde la válvula de escape era culminar con el largo proceso de liberalización política y arribar a la democracia política; lo que le generó a EZPL la imagen mundial de un demócrata, no así en el interior de su partido político.

No se puede afirmar lo mismo entre los presidentes panistas VFQ y FCH, el primero tuvo la oportunidad histórica de concretar la Reforma del Estado y decidió no hacerla, pero al ser blando en su trato con el PRI, aunado a su indecisión e indefinición para la toma de decisiones en la gobernación; esa incertidumbre fue la que aprovechó el PRI para seguir manteniendo el poder político por la red de complicidades con los poderes fácticos del país, por lo que, sin tener la presidencia de la República nunca dejaron de detentar el poder político, y como VFQ le fue más fácil adaptarse al sistema político autoritario; en el caso de FCH quien carecía de legitimidad para poder emprender una serie de reformas que necesitaba el país, y optó por la militarización del país para subsanar

su déficit de legitimidad y así sustituir a la política por la guerra, en la percepción clausewitziana.

Es así que el contexto histórico si hace la diferencia, por eso el expresidente EZPL pudo hacer las reformas necesarias, puesto que abdicó a obsesionarse con el poder político y, porque usó al PRI para emprender las reformas económicas y políticas, aun sabiendo el costo político que conlleva ese tipo de decisiones; lo que nos demuestra que también el contexto histórico necesita de un determinado liderazgo político que al final fue reconocido como un demócrata en el plano internacional.

........Regresando a los gobiernos panistas, el desencanto social se apoderó de ellos, particularmente con el tema de la corrupción ya que no había diferencia alguna con el PRI, y que inclusive históricamente como oposición se habían definido como un partido "moral" frente al partido hegemónico y al presidencialismo autoritario, con el tema de la corrupción gubernamental, el análisis histórico lo desarrolló Diego Valadés, investigador del IIJ de la UNAM, quien reflexionó de esta manera:

> *...la corrupción político-administrativa, auspiciada entre otras causas por la carencia de controles sociales sobre el poder político, y de controles políticos entre los detentadores del poder, ha mantenido una presencia lineal en los casi doscientos años de vida independiente. La nocividad social de la corrupción ha sido muy elevada, porque el país ha vivido dos grandes etapas: la de indignación ante la corrupción, cuya magnitud no se conocía, y la resignación ante la corrupción que ya es del dominio público. Cuando la corrupción trascendió y dejó de ser un rumor para convertirse en certidumbre, se dio la impresión de vivir en una sociedad sin consecuencias.*
>
> (Valadés, 2009: 468)[343]

Todos los presidentes de la República de estos últimos cinco sexenios enfrentaron contingencias económicas, naturales, sociales y políticas, pero dentro del enfoque neoinstitucionalista, la cultura política define en mucho a las instituciones, y en este caso de los partidos políticos jugaron un papel fundamental en el caso del PRI, como partido hegemónico y sistema de partido hegemónico, el cual jugó un rol relevante con MMH, CSG y EZPL a impulsar todo tipo de reformas constitucionales, ello por su disciplina de partido y por la lealtad al presidente, paradójicamente fue la institución presidencial la que impulsó su propio debilitamiento político, aunque en el caso de EZPL utilizó al PRI

[343] Valadés, D. (2009). "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

para enfrentar la crisis financiera de 1995, y al mismo tiempo también lo debilitó para darle paso a la primera alternancia política panista.

El presidencialismo mexicano se mantuvo durante muchas décadas con un partido hegemónico y un sistema de partido hegemónico en la época del PRI; a diferencia de las presidencias panistas que, al no contar con un partido hegemónico, le fue muy complejo transitar de la alternancia hacia el cambio en el sistema político mexicano o mucho menos a reconstruir a la presidencia de la República de manera constitucional. Sin embargo, es relevante comentar que la diferencia entre la política y la ciencia política, es que la primera es mucho más compleja que la segunda, y en este caso los actores políticos no entendieron el contexto histórico que les tocó vivir, como fue el caso de FCH, que supo procesar que el problema político central fue la construcción de mayorías políticas o de lo que representaba la democracia en términos de Norberto Bobbio, que era un asunto de "la regla de la mayoría".

Empero, regresando a la primera alternancia política en el país, para el sociólogo y antropólogo Roger Bartra, quien cuestionó de manera general al partido político gobernante: ¿cuál fue el problema central del PAN para modernizar a México?, aquel afirmó lo siguiente:

> *Cuando hablo de los lastres de la derecha en México me refiero al nudo formado por tres cuerdas tradicionales: la tradición católica integrista, las tradiciones vinculadas a la exaltación de la identidad nacional y el sector tradicional de la economía. Las corrientes políticas de la derecha se encuentran ante el reto de desanudar estos lazos para poder alcanzar una condición moderna…*
>
> (Bartra, 2009: 13)[344]

Desde la interpretación del NIH, las presidencias de VFQ y FCH, destruyeron la **trayectoria institucional** del PAN, porque borraron su pasado, en cuanto a sus principios, valores, doctrina, humanismo político y el bien común, es así como el partido fue sepultado, ya que rompió con la idea original del PAN, si bien bajo esta **contingencia** que perduró los doce años bajo los gobiernos panistas; aquellos se transformaron en una maquinaria electoral en el plano interno, como ya lo apuntamos líneas arriba, pero sus **inercias** antidemocráticas tomaron carta de naturalización con el uso del padrón de militantes, porque quien controla el padrón electoral panista controla las dirigencias, las

[344] Bartra, R. (2009). *Gobierno, derecha moderna y democracia en México*. México: Herder.

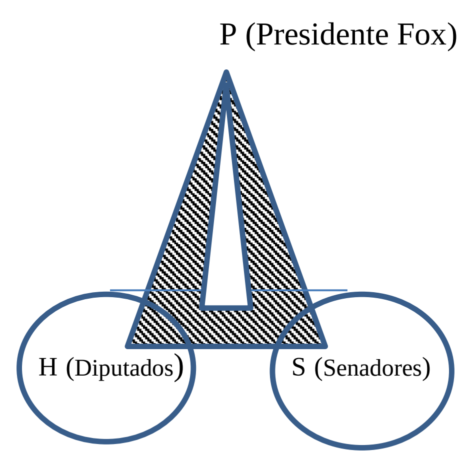
candidaturas, las prerrogativas, y las cuotas internas, etc.; fue así como extinguieron el debate partidista, la democracia interna que era la característica que lo diferenciaba del resto de los partidos políticos mexicanos; procesaron las designaciones y nulificaron las elecciones internas con el pretexto de las coaliciones electorales.

Dado lo anterior, FCH tomó la práctica política del PRI en la designación de presidente del partido por la vía del "dedazo" presidencial, allí están los casos de Germán Martínez Cazares y de César Nava Vázquez; paradójicamente, en el momento de la toma de decisiones partidistas optó por imitar al PRI, éste tuvo un triunfo cultural sobre las oposiciones políticas; y para el PAN fue una derrota cultural, política, ideológica y partidista, ya que hoy es un partido sin identidad, sin rumbo y cada día adaptándose a un modelo autoritario. Por lo tanto, los presidentes panistas no entendieron el rol que debía jugar el partido con la presidencia de la República, por eso se dedicaron a preservar el presidencialismo débil heredado de los últimos gobiernos del PRI.

En el caso de VFQ, se encontraba en una situación política altamente compleja, porque su triunfo electoral, le impidió tener el apoyo del partido derrotado, que era el PRI, y por el lado del PRD fue el partido político despreciado para conformar una coalición electoral en el año 2000, además de que el PRD sentía que él debería haber encabezado la primera alternancia política en el país, ello por la coyuntura político-electoral de 1988; empero, el partido que más había contribuido a la democratización del país en el siglo XX había sido el PAN, y fue el que ganó la alternancia política.

Partiendo de lo anterior, en la interpretación sobre los **jugadores con veto partidarios**, tanto el PRI, como el PRD se comportarían como partidos de obstrucción en pocas reformas constitucionales, el primero mucho más hábil políticamente al mantener el statu quo, y el segundo en una línea antisistémica, esto fue en 1997; pero a partir del año 2000 ahora también entraría el **segundo jugador con veto institucional colectivo, que era la Cámara de Senadores**. Así empezó el gobierno federal de la alternancia en el año 2000. Esto se explica a través del siguiente Gráfica:

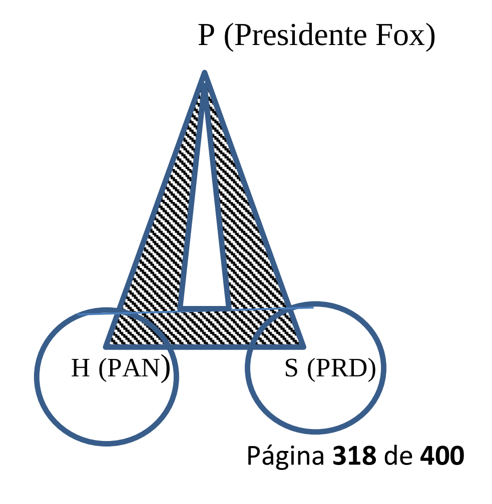
Gráfica 10. Dos jugadores con veto colectivo en la Presidencia de la República de Vicente Fox Quesada.



Tomado de la Gráfica II.6. Posibilidad de cambio incremental cuando dos jugadores con veto son colectivos. Tsebelis, J. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.

En el año 2003, cuando el presidente de la República presentó la Iniciativa de Ley para aumentar el IVA a alimentos y medicinas, como parte de la reforma fiscal, al PRI lo dividió como se analizó líneas arriba, pero allí se enfrentó a un **jugador con veto partidario,** que fue el presidente nacional del PRI, **Roberto Madrazo Pintado** y quien mantuvo el control político de ese partido en la Cámara de Diputados, a pesar de la ruptura con la maestra Elba Esther Gordillo y una veintena de diputados federales priistas. Este enfrentamiento lo pudo ganar el PRI, quizá presentándose como un partido antisistema, pero sobre todo porque ya había observado que el presidente de la República, **VFQ no establecía ni controlaba la Agenda**, hecho político desde que se canceló el aeropuerto. Esto se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfica 11. Dos jugadores con veto partidario en la Presidencia de la República de Vicente Fox Quesada.



Continuando con la línea de interpretación anterior, es pertinente comentar que, si bien no existió parálisis legislativa, tampoco concurrió obstruccionismo por parte de la oposición; por ejemplo, se votó anualmente el Presupuesto de Egresos, con el cual funcionó el gobierno federal panista; sin embargo, que sirvan las siguientes tablas para entender a los dos nuevos **jugadores con veto institucionales colectivos**:

Tabla 32. Congreso de la Unión en el gobierno de Vicente Fox Quesada

Cámara de Diputados	PAN	Oposición	Observaciones
2000-2003*	224	**276**	**Sin mayoría gubernamental. Gobierno dividido**
2003-2006	151	**349**	
Cámara de Senadores			**Sin mayoría gubernamental. Gobierno dividido**
2000-2006	51	**77**	

*Hizo coalición electoral con el PVEM.

Tabla 33. Congreso de la Unión en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa

Cámara de Diputados	PAN	Oposición	Observaciones
2006-2009*	206	**294**	**Sin mayoría gubernamental. Gobierno dividido**
2009-2012	152	**348**	
Cámara de Senadores			**Sin mayoría gubernamental. Gobierno dividido**
2000-2006	52	**75**	

*Hizo coalición de facto con el Panal.

Se pueden observar que las votaciones para el PAN son estables, hasta en la caída en las elecciones federales intermedias pero con la complejidad de no ser un partido hegemónico, y con el juego político de **dos jugadores con veto institucionales colectivos**, además de la dificultad de controlar la agenda gubernamental porque en el caso de la presidencia de la República de FCH también se enfrentó a **dos jugadores con**

veto partidario, como lo fueron **Manlio Fabio Beltrones** y **Emilio Gamboa Patrón**, el primero apoyó a Roberto Madrazo para que no se aprobará la reforma fiscal en 2003 en la Cámara de Diputados, y el segundo. Emilio Gamboa Patrón era el Coordinador Parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores en 2000-2006.

Regresando a la época presidencial de FCH, los mismos jugadores con veto individuales del PRI se habían cambiado de Cámara Legislativa, ahora Emilio Gamboa Patrón era el Coordinador de los Diputados Federales del PRI de 2006 a 2009; y en el caso de Manlio Fabio Beltrones Rivera fue el Coordinador en la Cámara de Senadores del PRI en 2006 a 2012. Aquí aplica la reflexión de George Tsebelis, que, en un régimen presidencial, quien controla la agenda gubernamental es el poder legislativo, que, en el caso mexicano, el PRI fue quien prácticamente controló la agenda de gobierno y esto se puede corroborar fielmente en los 12 años de los gobiernos de la alternancia panista.

En cuanto a la **trayectoria institucional** de la presidencia de la República en los gobiernos federales panistas, aquella permaneció estancada, detenida, inmutable, congelada y sobre todo afianzada en la debilidad política, como una especie de presente-continuo y quizá con retrocesos como los que se observaron en la presidencia de FCH, en cuanto al uso del "dedazo" para designar a la dirigencia nacional del PAN, y bajo las mediciones internacionales de Freedom House y del Latinobarómetro, en donde las evaluaciones para México fueron más bajas que en las épocas de las presidencias del PRI. Además, de dejar al país prácticamente en una guerra abierta en contra de los múltiples grupos ilegales.

CAPÍTULO VI
INSTITUCIONES, ACTORES Y CONTEXTO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

6.1 El nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El presidente de la República CSG venía arrastrando un severo problema de violencia política, como ya se escribió aquí que con el naciente PRD fueron asesinados a más de 400 militantes en ese sexenio, y por lo tanto, aquel tenía que buscar otro tipo de legitimidad política en el plano internacional, y como el referente de los derechos humanos era muy importante para el gobierno de los Estados Unidos y de igual manera para la Unión Europea, además era la cara noble de la globalización, es así que se dio a la tarea de fundar a través de un Decreto presidencial el 6 de junio de 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como un Organismo Desconcentrado de la secretaría de Gobernación designando como su primer presidente al exrector de la UNAM, Jorge Carpizo, el constitucionalista lo que le daba legitimidad y prestigio a la naciente Comisión, con dicha institución se cumplió con dos propósitos, acallar en el plano interno a las voces críticas sobre la violación de los derechos humanos y darle un nuevo giro a su gobierno en el plano internacional. Hacia 1992 el presidente Salinas elevó a rango constitucional a la CNDH; ésta primero funcionó con una legalidad nueva en el país, de tipo *soft law*, es decir una legalidad suave no obligatoria con el poder político, porque sus recomendaciones no tenían efectos vinculantes sobre la violación de los derechos humanos por parte de algún actor político y/o gobierno de algún nivel. Si bien dicho derecho pertenece más al ámbito del Derecho Internacional, en México se le dio un uso político, de hecho, así se conformaron primariamente los OCA, como lo observamos anteriormente con la creación del IFE.

Frente a las críticas que tuvo la CNDH por su disfuncionalidad institucional, propia de su diseño que no podía “castigar” las violaciones a los derechos humanos en el país, de manera incremental se realizó otra reforma constitucional en 1999 para que la CNDH se asumiera plenamente como un OCA.

Finalmente, fue hasta el año de 2011 que se reformó el artículo 1° de la CPEUM, lo que se interpretó como un *aggiornamento* entre el debate teórico de los derechos

humanos y del derecho internacional, de los primeros fueron incorporados a la propia constitución, por lo que la hace una reforma cosmopolita que viene a sacudir al viejo sistema jurídico mexicano, sobre todo al sustituir la visión decimonónica de "individuo" por el de "persona", pero profundizando en la interpretación *pro persona* lo que obliga a la autoridad judicial a inclinarse por una interpretación que más y mejor proteja a la persona titular de un derecho humano. Al final es una redefinición del propio Estado mexicano con la referida reforma constitucional, ya que se reinterpreta su función negativa hacia una positiva frente a los derechos humanos, porque su actuación versará sobre el cumplimiento, promoción, respeto, protección y garantía de los propios derechos humanos.

La CNDH arrancó como una institución que legitimó a la presidencia de la República de CSG, y de acuerdo a su "incrementalismo" en sus facultades, hoy es un peso real al poder político autoritario y antidemocrático que se ejerce en México, por lo tanto, es otra institución que limita aún más al poder presidencial.

6.2 El rol que jugó el Instituto Federal Electoral rumbo a la alternancia

Las elecciones mexicanas tuvieron un doble déficit de credibilidad y legitimidad a lo largo del siglo XX, lo que fue creando una cultura de la desconfianza electoral, basta recordar que la primera llamada de atención fue en la elección presidencial de 1976, en donde sólo existió un candidato presidencial del PRI: por lo que el sistema político mexicano se vio obligado a realizar una reforma electoral en la cual se incluyó a las oposiciones en la representación proporcional en la Cámara de Diputados, con la inclusión política se pospuso temporalmente el tema de quien organizaba las elecciones; posteriormente al surgir una nueva crisis político-electoral provocada por el resultado electoral como el de 1988, en donde se hizo patente el tema recurrente en el siglo XX que era el fraude electoral, porque el gobierno organizaba y calificaba las elecciones a través de la propia Cámara de Diputados, una herencia de la doctrina francesa que duró casi dos siglos, de 1824 a 1994.

Posteriormente, se aprobó la primera reforma constitucional-electoral que hicieron de manera conjunta el PRI y el PAN en 1990, ésta se produjo porque por primera vez el partido hegemónico no tenía la mayoría calificada para una reforma constitucional,

cuya exigencia jurídica se requieren de las dos terceras partes de los congresistas, basta recordar que el PRI sólo tenía 260 diputados, por eso necesitaba a los 101 diputados federales del PAN; dentro de dicha reforma electoral se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), este como el resultado del pacto político que suscribieron aquellos dos partidos para legitimar el triunfo del PRI en 1988, ello se debió a la nueva amenaza política que se gestó con el FDN en 1988, y después mutó hacia el PRD en 1989.

Aquel primer IFE fue una institución no autónoma del poder ejecutivo, puesto que en su diseño institucional el Consejo General pretendió imitar a los poderes existentes: ejecutivo, legislativo y judicial, por lo que sus representantes electorales fueron propuestas del poder ejecutivo, en donde el presidente del nuevo órgano electoral era el mismo secretario de Gobernación quien fungió en la titularidad de 1990 a 1996, más los representantes del Poder Legislativo que en su mayoría eran del PRI, y por el poder judicial eufemísticamente fueron los denominados Magistrados Electorales[345], que de igual manera fueron propuestos por el presidente de la República. Con esa reforma, el PAN le significó el reconocimiento de los primeros gobernadores, en Baja California, y Guanajuato, éste a través de una "concertacesión", además de Chihuahua en 1989, 1991 y 1992, respectivamente, con lo cual se asistió a lo que los líderes de opinión le denominaron la "democracia selectiva", porque mientras al PAN le reconocieron triunfos, al PRD le negaban resultados locales en los estados de Michoacán y Guerrero en 1989.

El IFE al ser una institución "controlada" en su primera etapa de su vida institucional por el poder ejecutivo federal, a lo que reaccionaron inmediatamente el PAN y el PRD en 1993 y propusieron una reforma electoral previa a la elección presidencial de 1994, cuyas exigencias fueron las siguientes: 1) un tribunal electoral autónomo para calificar las elecciones; 2) la apertura del Senado a las minorías; 3) la modificación de la estructura del IFE; 4) la revisión de los requisitos para ser presidente de la República; 5) regulación del financiamiento de los partidos; ***6)*** garantías de equidad en los medios de información; 7) un padrón electoral confiable; 8) normas para garantizar el secreto del voto; 9) simplificación del proceso de votación; 10) candidaturas comunes y simplificación de las coaliciones electorales.

[345] Los primeros magistrados electorales fueron: Luis Tirado Ledesma, Manuel Barquín Álvarez, Luis Espinoza Gorozpe, Germán Pérez Fernández del Castillo, Olga Hernández Espíndola, y Sonia Alcántara Magos, quienes estuvieron de 1990 a 1994, la mayoría identificados con el PRI.

Por otra parte, se pactó para terminar con la autocalificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados, y ahora la harían los consejos distritales y locales del IFE, así como la decisión final la tendría el TEPJF, además dicha reforma presentó otros mecanismos de confianza, como los observadores electorales supervisados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la credencial con fotografía, como corolario se puede afirmar que estos cambios en la legalidad electoral buscaban acercarse a procesos electorales que les dotaran de legitimidad. Todo lo anterior, le dio paso posteriormente a la segunda reforma del IFE, que fue la ciudadanización del órgano electoral federal, en donde la paradoja de este ajuste institucional fue la violencia política de 1994, ésta como la partera de ese rediseño institucional, lo que significó transitar de un IFE ad hoc al sistema político mexicano a uno que se abrió a los investigadores con experiencia política en la oposición. Este cambio fue por la irrupción del EZLN, además del asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta; más la imposibilidad de ejecutar la orden de aprehensión en contra del "Subcomandante Marcos", el ridículo que hizo la PGR en el caso de Raúl Salinas de Gortari con videntes y brujas como testigos, estos dos hechos políticos fueron entre 1995 y 1996; por lo que el presidente EZPL se vio obligado a realizar una reforma electoral que democratizaría al sistema político mexicano.

El IFE ciudadano se implementó en 1996, en donde el presidente de la República perdió el control sobre la designación de los consejeros electorales, porque ahora los designaría la Cámara de Diputados. Basta recordar a los consejeros ciudadanos electos para el periodo 1994-1996, por la trascendencia política de ellos se citarán: Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg y Fernando Zertuche Muñoz. Actualmente, los consejeros ciudadanos pasaron a ser consejeros "partidizados" en la Cámara de Diputados, con lo cual la institución electoral vive un proceso de "desciudadanización" y pérdida de credibilidad y legitimidad.

6.3 El pleito de la tecnocracia: la pérdida de la presidencia de la República por parte del PRI

En las diversas etapas del desarrollo mexicano, como lo fueron el "desarrollo estabilizador" (1956-1970), y el "desarrollo compartido" (1971-1982), precisaron

ideológicamente de presidencias de la República "nacionalistas"; empero, el embrión de la tecnocracia siempre estuvo en la SHCP, fundamentalmente con el articulador de esa nueva clase gobernante que fue Antonio Ortiz Mena[346], secretario de la SCHP de 1958 a 1970, y quien posteriormente fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 1971 a 1988.

Para este apartado, primero abordaré la definición de "tecnocracia" en Norberto Bobbio, quien desglosa el concepto al afirmar que conlleva tres ambigüedades, la primera es sobre los actores aludidos por la noción; la segunda, es por la amplitud histórica del propio fenómeno tecnocrático; y el tercero, es por la esencia y la naturaleza del status de los tecnócratas. Empero, para clarificar el concepto opto por citarlo:

> *…A esto hay que añadir que el fenómeno tecnocrático comprende, a su vez, una ideología tecnocrática, que hay que tomar en cuenta. Los pilares de esta ideología son –además de la preeminencia de la eficiencia y de la competencia- la concepción de la política como reino de la incompetencia, de la corrupción y del particularismo, el tema del desinterés de las masas por la* ***res publica*** *con la consiguiente profesionalización de la toma de decisiones, las tesis de la decadencia de las ideologías políticas y su sustitución por una especie de* ***koiné*** *tecnológica.*
> *…Queda sin embargo el gran escollo de la interpretación del papel de las fuerzas políticas en esos sistemas sociales. En particular resta comprobar la posibilidad de la hipótesis de la extinción del poder político a favor de un poder técnico-administrativo: poder político evidentemente fuerte y organizado, si ha sido capaz de imponer al sistema social y de mantener posteriormente una administración económica del capitalismo de estado.*
>
> (Bobbio, 2005: 1554)[347]

El saber es poder, ésta máxima como herencia platónica del rey-sabio; empero, en la actualidad el conocimiento técnico, particularmente en el mundo económico es el que predominó en los orígenes de la globalización o la mundialización; si bien en el caso mexicano de 1934 a 1982 existió una división del trabajo político en el gobierno en donde los que participaban en el gabinete eran los políticos, los especialistas y los técnicos; para el caso que se está analizando, es pertinente mencionar que los primeros detentaron la

---

346 Abogado por la UNAM, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (1952-1958), gobernador del Fondo Monetario Internacional (1959-1970), y director de BANAMEX en 1988-1991. Amigo de Raúl Salinas Lozano, exsecretario de industria y comercio en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos; exembajador en la URSS y delegado de México ante el Fondo Monetario Internacional y fundador del Instituto de Administración Pública.

347 Bobbio, N. et al (2005). *Diccionario de política. L-Z.* México, S. XXI Editores.

presidencia de la República fueron los militares hasta 1946, y a partir de ese año y hasta 1982 fueron los políticos, en ese año y hasta el año 2000 fueron los técnicos quienes arribaron al poder ejecutivo. Para nuestra investigación nos ayuda la opinión del mexicanólogo Roderic Ai Camp[348] :

> *Ningún tema de la política mexicana recibió más atención en 1981 que el papel del tecnócrata. La influencia de la tecnocracia en el Estado mexicano tiene consecuencias generalizadas, entre las cuales señalamos: cambios en las pautas de reclutamiento político, alteraciones en la socialización de los dirigentes políticos, mayor importancia de las carreras profesionales para avanzar dentro del sistema político y, muy significativamente, ajustes en la estabilidad del Estado.*
> (Ai Camp, 1982:1)

Los técnicos estuvieron fuera del proyecto de nación de 1940 a 1975, se podrían definir como los planeadores, particularmente los economistas, los financieros y administradores públicos; pero a partir de 1975 empezaron a tomar el control financiero desde las secretarías primero en la SPP, y después fue con la SHCP, desde esas secretarías accedieron a la presidencia de la República, como fue el caso de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, los tres fueron titulares de la SPP, el primero de 1979 a 1981, el segundo de 1982 a 1987, y el tercero de 1988 a 1992, años más tarde desaparecieron esa secretaría, y terminaron por fusionarla con la SHCP.

Del primer desenlace de los proyectos nacionalista y del desarrollo internacionalista, como ya se vio anteriormente en el Capítulo IV fue la gestación de la "Corriente Democrática" que terminó creando al PRD; pero la segunda pelea se produce en el interior de la tecnocracia con la crisis financiera de 1994-1995 entre Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, éste grupo con afinidades sobre el modelo de desarrollo internacional entran en conflicto, inclusive se llegan a romper las "reglas no escritas" del hiperpresidencialismo como lo fue con el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari, y el ostracismo en el cual estuvo sometido CSG durante todo el sexenio de EZPL, aquel alejado del país no pudo influir políticamente en la sucesión del año 2000, y como un efecto de esa pugna fue el acceso al poder de Vicente Fox Quesada que no tenía buena relación con Salinas de Gortari, porque éste le hizo fraude electoral en la elección de gobernador de Guanajuato en 1991, fue así como el expresidente Zedillo pudo

[348] Ai Camp, R. (1983). "El tecnócrata en México". *Revista Mexicana de Sociología*, *Vol. 45* (2), 579-599.

arribar a la alternancia con el PAN con un aliado político, paradójicamente con el antisalinista, el exgobernador de Guanajuato VFQ.

Por otra parte, es pertinente mencionar que la relación del expresidente Zedillo con el PRD fue magnifica en su sexenio, basta recordar que el presidente nacional del PRD en ese tiempo fue AMLO, y que con él se ganaron las primeras gubernaturas y el gobierno del DF, con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y gubernaturas de: Zacatecas con Ricardo Monreal Ávila, Baja California Sur con Leonel Cota Montaño, y Tlaxcala con Alfonso Sánchez Anaya.

Desde la interpretación del NIH, se puede afirmar que las diferencias entre los liderazgos de los presidentes tecnocráticos CSG y EZPL, fue el enfrentamiento en los primeros días de su gobierno por la primera crisis de la globalización provocada por México, además de que tuvo que implementar el TLC[349], ambos hechos económicos se encontraban en el terreno regional y mundial, y el gobierno mexicano tenía que responder de manera rápida y eficiente, y así lo hizo, prueba de ello fue el pago adelantado del préstamo que hizo los Estados Unidos en 1997.

En el tema del TLC, éste fue exitoso en el sexenio de 1994 al 2000, en cuanto a las manufacturas, que representan hoy en día el 81% de las exportaciones, entre las que se encuentran: materia automotriz, vidrio, hortofrutícola (jitomate y aguacate), tequila, cerveza, frambuesas, café sin descafeinar, chile Bell, pepinos, pimientos, pan, galletas, dulces, sandía, cebolla, espárragos, alimentos para bebés, cigarros, entre las más importantes; en donde el petróleo representa sólo el 19% de las exportaciones, de hecho con ese instrumento comercial internacional se despetrolizó a la economía mexicana.

Empero, en el ámbito político, pudo cerrar la brecha entre los consensos del mundo, que eran la economía de mercado y la democracia, y esto también se debe a dos actores externos, como lo fueron la presión directa del gobierno de los Estados Unidos y

[349] En 2014 al hacerse un balance de los primeros 20 años del TLC, los resultados son que el 80% de las exportaciones de México van a Los Estados Unidos, y que las exportaciones del país en 1994 fueron de 60,882 millones de dólares, y en 2012 fueron de 370,705 millones de dólares. Los objetivos inmediatos se cumplieron: a) expansión del comercio exterior de México, b) comercio interregional en Norteamérica, y c) Inversión Extranjera Directa; mientras que los objetivos finales no se han cumplido, como: a) el crecimiento de la economía mexicana, b) cerrar la brecha con Estados Unidos, c) salarios, d) migración, y e) pobreza.

con la Unión Europea, ésta a través del condicionamiento democrático con el Tratado con México, del primero además de la ayuda económica con la crisis financiera en 1995, es muy probable que estuviera acompañado de la exigencia democrática con la que presionaba públicamente el Congreso de la Unión Americana, de hecho ya estaba vigilada la economía mexicana, lo que restaba era acceder a un gobierno de un partido político distinto al PRI. Es así que Ernesto Zedillo construyó sus "coaliciones políticas internacionales" (EU y UE), a través de esa presión medioambiental internacional porque el PRI era el partido político autoritario más longevo en el mundo que seguía gobernando a un país como México, y que cada día se convertía en una **coyuntura crítica** para el presidencialismo mexicano, por lo que el contexto sociopolítico nacional favorecía la alternancia, por el desprecio hacia el expresidente CSG, al igual que el sometimiento del PRI, le favorecían al presidente EZPL para arribar a la democracia en México.

6.4 La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

En la época del hiperpresidencialismo en México se caracterizó por tener un gobierno con un desempeño opaco, de nula rendición de cuentas y discrecional en su actuación, esto se observó en una famosa "partida secreta" del presidente de la República en la época del presidente Salinas, que era un dinero que manejaba directa y discrecionalmente el propio presidente de la República; aquella fue una de las tantas razones para la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).

Asimismo, nació bajo la exigencia ciudadana del derecho a la información pública, el saber cómo se realizan; por ejemplo, las licitaciones en alguna dependencia, la obra pública que realizó en un determinado año algún secretario de despacho, etc., todas las inquietudes que tuvo la ciudadanía sobre el actuar en el quehacer público y el uso de los recursos públicos, la intención es ponerle fin a la información que era "secreto de Estado", propia del hiperpresidencialismo.

Como la transparencia y la rendición de cuentas se convirtieron también en los valores de la democracia, y la exigencia cada día mayor sobre el derecho a la información y que se tenía que implementar en el nuevo gobierno de la alternancia, fue así como el presidente VFQ presentó a finales de 2001 una iniciativa de ley para crear la Ley Federal

de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue aprobada en junio de 2002 por el Congreso de la Unión, dicha ley regulaba a 250 dependencias y entidades del poder ejecutivo; se crea el IFAI el 25 de octubre de 2002, cuya composición estaba diseñada por cinco comisionados, que funcionan como Pleno; es un organismo descentralizado sin autonomía constitucional, lo que no lo hace propiamente un Órgano Constitucional Autónomo (OCA), si bien su autonomía se basa como autoridad administrativa, porque funciona como un tribunal administrativo.

Dentro de las facultades del IFAI se encuentran: a) promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; b) resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; c) vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, entre lo más relevante.

6.5 Los gobernadores priistas como los nuevos actores políticos frente a las presidencias del PAN

En los tiempos del partido hegemónico y del sistema de partido hegemónico los gobernadores eran una pieza secundaria en el sistema político mexicano, ya que desde el presidente Plutarco Elías Calles hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, dentro de las facultades “metaconstitucionales” que ejerció el poder presidencial incluyó destituir a cualquier gobernador, es decir de 1924 hasta 1996 se mantuvo esta práctica presidencialista sobre la destitución de los gobernadores, aunque constitucionalmente es una facultad de la Cámara de Senadores.

Hagamos un poco de historia, tan solo por citar a dos presidentes que ejercieron su poder político para destituir a un número importante de gobernadores, en estos casos se encuentran Lázaro Cárdenas del Río y de Carlos Salinas de Gortari; con el primero y por el enfrentamiento con Plutarco Elías Calles tuvo que destituir a su gabinete en pleno, a los jefes militares en diversas zonas, así como también desaforó s diputados federales y senadores, y por supuesto a los gobernadores callistas de: Tabasco, Colima, Guerrero, Durango, Sinaloa, Guanajuato, Morelos y Sonora. En el caso del segundo, destituyó en primera instancia a los gobernadores donde perdió la elección presidencial de 1988, posteriormente a quienes se habían opuesto a su candidatura presidencial y otros por

motivos electorales, allí están los casos de Baja California, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, San Luis Potosí, Chiapas.

Esta práctica cambió en la presidencia de la República de Ernesto Zedillo Ponce de León, quien aún destituyó a los gobernadores de: Guerrero, Nuevo León, Morelos y Chiapas; empero, en 1995 Esteban Moctezuma Barragán siendo secretario de Gobernación no pudo continuar con esa tradición política, ya que frente al gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado con quien intentó negociar al ofrecerle la Secretaría de Educación a cambio de su renuncia a la gubernatura, aquel se rebeló con el apoyo del jefe del Grupo Atlacomulco, el profesor Carlos Hank González.

Es importante comentar, que el PRI al perder la presidencia de la República se tuvo que rearticular en un trípode de actores políticos: a) gobernadores, b) presidentes de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, y c) en un desvencijado corporativismo; además de la estrategia política de construir una alianza con el PVEM para lograr nuevas mayorías simples. Los gobernadores que en la época del PRI dependían total y absolutamente del presidente de la República, a quien le guardaban obediencia y disciplina política; esto cambió en la etapa de la alternancia política, porque se convirtieron en los nuevos actores políticos regionales; en donde, cabe señalar que el de mayor relevancia política fue el gobernador del Estado de México, como ya se analizó anteriormente; dicho sea de paso, es la única clase política del priismo que no se ha dividido políticamente en los últimos ochenta años, como si ha sucedido en la mayoría de las entidades federativas, en donde los disidentes del PRI participaron como candidatos a gobernadores con el PRD, el PAN o bien en coalición y ganaron elecciones estatales, de hecho en todas las coaliciones del PAN y PRD, el candidato ganador ha sido un expriista.

Ante la inédita orfandad política en el interior del PRI, los gobernadores se convirtieron en una especie de neopresidencialismo estatal, pero de corte autoritario, opacos, y caciquiles, esto se reflejó en los procesos de regresión político observados en el primer lustro del siglo XXI particularmente en el sur del país, por ejemplo, en Tabasco, Yucatán, Veracruz, Puebla y Oaxaca, entre los más representativos. Quienes articularon como narrativa, la defensa de la soberanía estatal, por eso las resistencias e inercias frente al gobierno federal de la alternancia, cuya confrontación fue sobre el federalismo fiscal.

Paradójicamente, con el avance del pluralismo político en el país, los gobernadores del PAN y PRD no tuvieron la capacidad política ni la eficacia administrativa, así como tampoco la fortaleza de la ética pública para demostrar que en el ejercicio gubernamental fueran un gobierno distinto a los del PRI, fue una especie de presente-continuo, en el cual se antepuso la única cultura política que había experimentado el país, la del priismo que se incubó en las "oposiciones políticas", quienes copiaron y modificaron al viejo PRI en sus respectivos gobiernos locales.

En el caso de las presidencias panistas de VFQ y FCH también fueron incapaces para limitar el poder de los gobernadores, lo que se tradujo en un proceso de liberalización económica y financiera por parte de los gobernadores; con esa nueva libertad es cuando los gobernadores priistas pasaron a tener un papel relevante, quienes basaron su acción política con los diputados federales de sus entidades federativas para presionar en el aumento de los presupuestos estatales desde la Cámara de Diputados, que por cierto aumentaron el doble de la administración zedillista a los gobiernos del PAN, éstos en sus gobiernos federales aplicaron el *laissez faire laissez passer*, lo que con el paso del tiempo se convirtió de cohabitación a la complicidad política, ésta claramente observable en la elección federal presidencial de 2006 cuando se tejieron alianzas electorales entre los gobernadores del PRI y el presidente Fox Quesada, cuya intermediaria fue la lideresa del SNTE, la maestra Elba Esther Gordillo.

Los gobernadores se consolidaron como los nuevos señores feudales, los representantes del "feuderalismo", esta deformación del federalismo, quienes se conducen con su instrumento político que era la CONAGO, estos nuevos actores políticos amorfos no tienen ningún control político nacional ni estatal, porque sus congresos locales tienen una actitud de vasallaje político, lo que diga el nuevo señor feudal, si se tiene que endeudar el estado, se hacía, si se tienen que crear o suprimir ayuntamientos, se procedía, también legislaron a la carta; asimismo, el poder judicial local se anuló y nuevamente se experimentó la nula división de poderes en las entidades federativas, no sólo fue una regresión política, sino que es parte de la degradación de la vida pública que padece cualquier entidad federativa. Fue así como los caprichos de los nuevos señores feudales reincorporaron las facultades metaconstitucionales del viejo presidencialismo en la figura de los gobernadores.

Continuando con la idea anterior; por ejemplo, el gobierno de Fox Quesada de 2001 a 2006 le destinó 142 mil millones de pesos a las entidades federativas y a los municipios a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), creyendo que esa era la nueva forma de relacionarse y ganarse la lealtad con los gobernadores del PRI y PRD, al final de cuentas fue una acción gubernamental federal ilusoria y derrochadora en lo local.

La tarea de revisión y fiscalización que dejó de hacer el gobierno federal panista tuvo como resultado el descuido de: la contabilidad, la coordinación fiscal, la fiscalización y la situación del aumento de la deuda pública en las entidades federativas, lo cual podría autocorregirse con: el fortalecimiento de la normatividad local vinculada al ciclo presupuestario y con la armonización de las leyes locales de contabilidad gubernamental, y por la parte política con los Congresos Locales, quienes debieron comportarse con ética de la responsabilidad para ser un peso y contrapeso político a los gobernadores. La inacción gubernamental panista apoyada en el *laissez faire, laissez passer,* con los gobernadores de las entidades federativas tuvo consecuencias políticas y financieras graves que el final mermaron la alternancia en el país.

Finalmente, la crítica que se les hace a los gobernadores durante la alternancia es su comportamiento como "señores feudales", lo que es otra deformación al federalismo y que el exgobernador de Zacatecas y expresidente del CEN del PRI, Genaro Borrego Estrada, los definió como el "feuderalismo". Particularmente por dos cosas: por el poder territorial en materia política y el poder del dinero que mantienen hoy en día, y que lo sentencia de esta manera: *El feuderalismo ha engendrado la dinerocracia propiciadora, a su vez, de corrupción e impunidad, que son la metástasis que corroe la nación*.[350]

[350] Revisar el breve, pero puntual reflexión de Genaro Borrego Estrada (octubre 2011), "Feuderalismo y dinerocracia" en *nexos*.

6.5.1 La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

De los hechos políticos aislados en el sureste del país se transitó hacia una incipiente organización de los gobernadores, cuyo epicentro se produjo en Mazatlán, Sinaloa el 10 de agosto de 2001, con la asistencia de 20 gobernadores, del PRI, del PRD y algunos del PAN como los de Nuevo León y Guanajuato, cuyo fin era la modernización de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, que incluyó como principio básico "la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto".

La respuesta institucional de los gobernadores de oposición al gobierno federal panista fue la nueva narrativa de la asimétrica distribución y asignación de los recursos públicos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, lo cual hizo que estos últimos emprendieran una batalla por los presupuestos en cada una de las entidades federativas, de este esfuerzo nació la CONAGO. La cual germinó el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la representación de todos los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), reafirmando la voluntad superior de los estados con el pacto federal.[351] Particularmente, en su primer punto estableció en su Declaratoria lo siguiente:

> *Se constituye a partir de esta fecha la Conferencia Nacional de Gobernadores como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.*
>
> *Esta Conferencia tiene como propósito el entendimiento y como propuesta la más amplia convocatoria para que los Gobernadores que así lo deseen se incorporen a la discusión sobre el fortalecimiento del Federalismo, la democracia y el Estado de Derecho.*
>
> (Declaratoria de Cancún, 2002: 2)[352]

Posteriormente, en la X Reunión Ordinaria de la CONAGO celebrada en San Luis Potosí el 30 de julio de 2003, se integran los gobernadores de todos los partidos políticos, quienes plantearon establecer una agenda común, de buscar el mejor diálogo y fortalecer el pacto federal.

---

[351] https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2002-07-13.pdf. Consultado el 3 de enero de 2017.
[352] https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2002-07-13.pdf. Consultado el 3 de enero de 2017.

De esta buena intención, paulatinamente se fue deformando hasta convertirse en un “feuderalismo”, entre los primeros resultados que se observaron en los gobiernos panistas fue la ruptura de la disciplina financiera, ésta evidenciada en el aumento de la deuda pública subnacional y municipal. Es pertinente comentar una obviedad, que el costo de la deuda siempre será para los habitantes de esos estados, ello por la falta de transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el uso de los recursos públicos, porque legalmente los estados y municipios sólo están obligados a registrar la deuda que comprometa las participaciones recibidas, de acuerdo con el Reglamento del Art. 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. El incumplimiento de la legalidad por parte de los gobernadores fue un reflejo de ese “feuderalismo” del que se mencionó anteriormente.

Realizando el análisis en los años de la “alternancia panista” fueron en total 157 legislaturas locales que posibilitaron el súbito incremento de las deudas subnacionales, lo que significó que el poder legislativo en las entidades federativas no fue un contrapeso político a los gobernadores, que se convirtieron en los nuevos actores políticos locales sin contrapesos ni equilibrios institucionales; tal y como se contrastará con el aumento de la deuda subnacional con la siguiente gráfica que sostiene nuestro argumento:

Gráfica 12. Endeudamiento Subnacional 2000-2012

Endeudamiento Subnacional en México 2000-2012
(miles de millones de pesos)

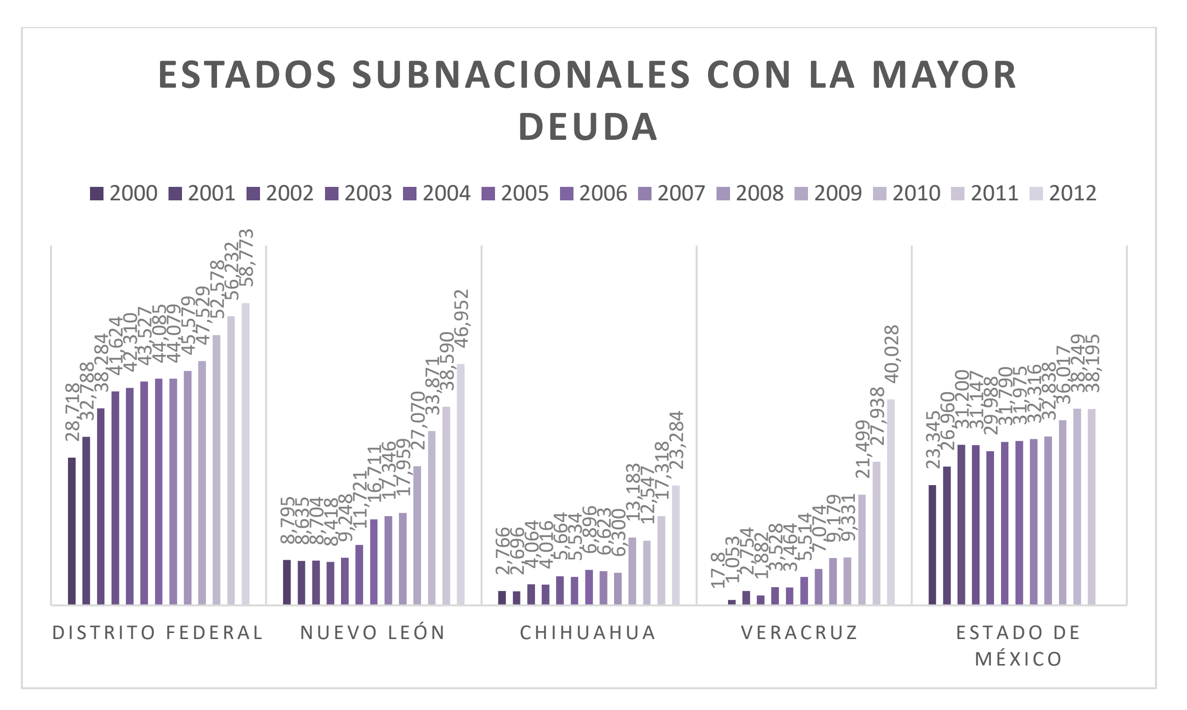
Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP

Del año 2000 al 2012, la deuda subnacional se incrementó en un 480 por ciento; cuyo aceleramiento fue a partir de 2007, año en que se formalizó al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) como un recurso utilizado por las entidades para pagar el costo financiero de la deuda pública. De igual manera, la disminución en las participaciones de los estados en el año 2009 fue producto de la recesión económica, la cual incrementó la deuda considerablemente para compensar la caída en sus ingresos disponibles.

Paradójicamente, hasta el año 2012 los estados más endeudados en su mayoría eran de filiación priista, excepto la entidad de mayor endeudamiento pertenece al PRD, y uno al PAN; veamos: Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Estado de México. A continuación, se enlistan los gobernadores que endeudaron a sus estados.

Gráfica 13. Estados Subnacionales con mayor deuda

Año	DF	Nuevo León	Chihuahua	Veracruz	Estado de México
2000	28,718.1	8,795.9	2,766.4	17.8	23,345.1
2001	32,788.5	8,635.4	2,696.3	1,053.1	26,960.9
2002	38,284.9	8,704.0	4,064.0	2,754.6	31,200.4
2003	41,624.0	8,418.2	4,016.3	1,882.9	31,147.2
2004	42,310.0	9,248.8	5,664.6	3,528.7	29,988.4
2005	43,527.4	11,721.7	5,534.4	3,464.2	31,790.4
2006	44,085.9	16,711.1	6,896.7	5,514.3	31,975.7
2007	44,079.5	17,346.2	6,623.3	7,074.4	32,316.3
2008	45,579.6	17,959.9	6,300.6	9,179.7	32,838.6
2009	47,529.5	27,070.7	13,183.0	9,331.2	36,017.6
2010	52,578.5	33,971.5	12,547.0	21,499.9	38,249.7
2011	56,232.2	38,590.5	17,318.6	27,938.1	38,195.9
2012	58,773.8	46,952.9	23,284.8	40,028.9	39,929.3



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso del Distrito Federal, el partido gobernante fue el PRD del año 2000 al 2012, siendo los jefes de gobierno Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), y Marcelo Ebrard Causabón (2006-2012). En Nuevo León gobernó el PAN del año 1997 a 2003, siendo el gobernador Fernando Canales Clariond; posteriormente regresó a gobernar el PRI con José Natividad González Parás (2003-2009), y finalmente, Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015). En Chihuahua el frente del gobierno estuvo el PRI con Patricio Martínez García (1998-2004), seguido por José Reyes Baeza (2004-2010), y César Duarte Jaquez (2010-2016). De igual manera, en Veracruz estuvieron Miguel Alemán Velasco (1998-2004), Fidel Herrera Beltrán (2004-2010), y Javier Duarte de Ochoa (2010-2016). Finalmente, en el Estado de México dirigieron esa entidad Arturo Montiel Rojas (1999-2005), continuo Enrique Peña Nieto (2005-2011), y Eruviel Ávila Villegas (2011-2017).

6.6 El policentrismo del poder político en México y la debilidad política del presidencialismo

Como lo observamos a lo largo de esta investigación, la hiperpresidencia de la República se sostuvo gracias a sus facultades "metaconstitucionales", actualmente se encuentra debilitada, ésta desde un punto de vista jurídico y político, y en una apreciación de las élites económicas y políticas se convirtió en una presidencia llena de incertidumbres, porque antes tenía capacidades para gobernar, hoy muestra incapacidades

para la gobernación; además de los múltiples centros de poder económico, político e institucionales que evidencian cotidianamente a una presidencia acotada y políticamente debilitada. Dicho proceso, se podría observar de esta manera:

Esquema 11. Reformas Jurídicas que condujeron a un presidencialismo políticamente débil



Por otra parte también existieron actores políticos extrasistémicos, que paradójicamente algunos transitaron del sistema político a la subpolítica (Beck, 1997), otros fueron extrasistémicos de origen y después se convirtieron en sistémicos, y otros se quedaron como extrasistémicos, aquí estamos hablando primero de quienes militaban en el PRI y se convirtieron en "disidentes" a través de la "Corriente Democrática", el caso más emblemático fue Cuauhtémoc Cárdenas que fue el primer Jefe de Gobierno en el Distrito Federal; otros fueron empresarios o líderes sociales que se transformaron en sistémicos al convertirse en gobernantes, como es el caso de Vicente Fox Quesada que primero fue gobernador de Guanajuato y después presidente de la República y en el segundo caso se encuentra Salvador Nava Martínez que fue dos veces alcalde de la capital de San Luis Potosí, y candidato ganador a la gubernatura de Guanajuato, pero con el fraude no lo dejaron tomar posesión; y finalmente, algunos se quedaron como extrasistémicos, como lo fue el "Subcomandante Marcos". Tal y como lo podemos apreciar en este esquema.

Esquema 12. Actores Extrasistémicos



Todo lo referido sitúa al hiperpresidencialismo mexicano como agotado, por todo lo que se revisó a lo largo de esta investigación, pero en el desempeño gubernamental se debió a la falta de acuerdos, la lentitud y/o alteración en la toma de decisiones, el desprestigio de la forma de hacer política, particularmente con temas de corrupción, frágil Estado de derecho, y la disfuncionalidad de la democracia representativa, que resultó ser una de las democracias más caras del mundo; dado lo anterior, los problemas concretos se reflejan en: a) la dificultad para la construcción de mayorías, b) la nula o poca colaboración entre poderes ya sea de manera vertical y horizontal, y c) el débil subsistema de partidos.

Frente a la complejidad que se encuentra el ahora presidencialismo, la socióloga María Amparo Casar, recomienda las siguientes áreas de atención:

- *La introducción de incentivos a la cooperación.*
- *La creación de mecanismos para evitar o solucionar las posibles situaciones de empate o parálisis.*
- *La reducción de poderes compartidos o espacios de traslape*
- *La eliminación de "áreas grises" o imprecisiones que resultan materia de litigio e interpretación.*

(Casar, 2009: 414)[353]

En la misma interpretación política sobre la reforma al sistema presidencial, se encuentra el debate inconcluso sobre la racionalización del poder político, veamos lo que expresó el investigador de la UNAM, Diego Valadés:

> *La racionalización del poder ha permitido que se construyan las instituciones que regulen los procesos básicos de acceso y de acceso al poder y de su ejercicio. La lucha sin reservas por el poder, que implicaba la destrucción del adversario, la imposición indisputada de las ideas y de las decisiones, el acaparamiento de la riqueza, la discrecionalidad, el sigilo, el contubernio y la parcialidad en el desempeño de las funciones del poder, eran expresiones del poder primitivo. Merced a un proceso de racionalización se adoptaron estándares para legitimar el acceso al poder y su ejercicio, en términos tales que el poder fuera objeto de la mayor aceptación posible*.

(Valadés, 2007:13)[354]

Para cerrar este apartado de sugerencias, considero pertinente citar a Dieter Nohlen, quien nos presenta un mapa de navegación en términos generales sobre la institución presidencial:

> *Primero. No existe ningún sistema ideal. Como dijo una vez Giovanni Sartori: el mejor sistema es aquél que mejor se adecua/adapta.*
>
> *Segundo. Por lo tanto, no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert A. Dahl (1996): "Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país".*
>
> *Tercero. Aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional. Pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos.*

(Nohlen, 2003: 104)[355]

6.7 El entorno socioeconómico hacia el presidencialismo en México

Desde nuestro punto de vista existe un "triángulo histórico" de características estructurales en el país y que impiden tener un buen gobierno; por ende, se convierte en una especie de nudo histórico que debe enfrentar cualquier presidente de la República: a)

---

353 Casar, Ma. A. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos. El Judicial, el Legislativo y la Administración Pública". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.
354 Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Colegio Nacional/UNAM/IIJ.
355 Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: TEPJF/UNAM.

la desigualdad, b) el capitalismo de amigos/cuates (Crony Capitalism), y c) el frágil Estado de derecho. A continuación, desarrollaremos lo que se definió como el "triángulo histórico":

a) *La desigualdad social*

En el caso de la desigualdad ya había sido observada en el país por el Barón Alexander Von Humboldt hace más de doscientos años, por lo que se puede decir que desde que México adquirió su estatus como país independiente, la desigualdad es un problema estructural, y que hasta nuestros días limita el combate a la pobreza, porque se convirtió en un círculo vicioso la relación: desigualdad-falta de crecimiento-pobreza; la paradoja es que México es un país "rico", de acuerdo a las mediciones económicas mundiales, ya que el país se encuentra en el lugar 14 de la economía mundial, sin embargo, cuenta con 55.3 millones de pobres, según el estudio presentado por la CONEVAL en el año 2014[356].

Dado lo anterior, 23 millones de mexicanos no pueden adquirir la canasta básica; donde el 1% más rico le corresponde el 21% de los ingresos totales de la nación. Por ejemplo, en el año 2002 cuatro mexicanos eran dueños de la riqueza y que representaba el 2% del PIB, ya en 2014 esos mismos mexicanos concentran el 9% del PIB; sin embargo, desde 1996 quince mexicanos tenían más de mil millones de dólares (MMD) según la revista *Forbes*, de los mismos cuatro empresarios su fortuna ascendía en conjunto a 25,600 MMD; hacia 2014 ya son dieciséis mexicanos que acumulan 142,900 MMD; entre los que destacan: Carlos Slim cuya fortuna es de 64 MMD, que representa el 6% del PIB nacional, además es el quinto hombre más rico del planeta; Germán Larrea con 14.7 MMD; Alberto Bailleres con 12.4 MMD y Ricardo Salinas Pliego 8.3 MMD, éste último según lo dicho por Raúl Salinas de Gortari le prestó 29.8 millones de dólares en 1993 para que comprará Imevisión, hoy Tv Azteca. ¿Cuál es la característica de estas fortunas?, pues que las empresas de las cuales gozan hoy sus ganancias, provienen de las

[356] No está actualizado al año 2016. Sin embargo, se puede contrastar la información que se utilizó para la presente investigación. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx. Revisado 30 de junio de 2015.

privatizaciones, que fueron concesionados y/o regulados por el sector público, como lo fueron Telmex en 1990, el sector minero y la televisora pública.

De estos millonarios mexicanos, por ejemplo la OCDE en 2012 a través de un estudio demostró que con Telmex y Telcel existió pérdida de bienestar de los mexicanos al pagar por la telefonía fija y móvil 129 MMD, es decir el 1.8% del PIB, esto por las altas tarifas ya que son de las más caras del mundo, además de la falta de competencia y la disfuncionalidad (el pésimo servicio de Telcel); en el caso del sector minero (los empresarios German Larrea y Ernesto Bailleres) que se han beneficiado de las *commodities*, por ejemplo la extracción de oro que realizaron de 2000 a 2010 fue el equivalente a más del doble de toda la extracción realizada a lo largo de los 300 años de la época virreinal en México.

A todo lo anterior, le tenemos que agregar el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 (IEPDS 2014) del CONEVAL, el cual demuestra un primer desfasamiento entre la propia CPEUM en su artículo primero sobre los Derechos Humanos y la Ley General de Desarrollo Social, particularmente en su artículo 26 donde se establece la medición multidimensional de la pobreza, el cual rompe con el paradigma constitucional, inclusive con la propia SEDESOL; y sobre todo, con las políticas públicas para enfrentar la pobreza (la cual se administra con fines electorales para cualquier partido político), ya que existe un choque de derechos y una medición de la pobreza que se tiene que corregir.

Desde 1992 a la fecha existe un estancamiento de la pobreza en el país, en aquel año el 53.2% eran pobres, cuya cifra fue de 41 millones de pobres; actualmente en 2014 son 55.3 millones de pobres y es el 46.2%, si le sumamos la pobreza extrema que son 11.4 millones, cuyo porcentaje es del 9.5%, nos arroja un total de 55.7%; es casi la misma cifra de pobres que hace 22 años; independientemente de que pasamos poblacionalmente de 80 millones a 120 millones de mexicanos. Esto a pesar de que existen 5,904 programas sociales en los tres niveles de gobierno, si lo correlacionamos con el presupuesto, éste en un 80% se destina a educación, salud y desarrollo económico. Lo que todo parece indicar que con la pobreza ya estamos ante un problema estructural.

Cuando el 46% de la población está fuera de la economía de mercado, significa que la condición de ciudadanía es muy complicada asumirla y concretarla, por las condiciones de pobreza y por ende de desigualdad en la que se encuentra; por lo que, es capturada por los miles de programas sociales federales que bien saben administrar la pobreza y no combatirla; por lo tanto, los mexicanos que se encuentran en esa situación de vulnerabilidad, desde el gobierno de cualquier signo partidista los han convertido en "siervos electorales", y no en ciudadanos, aquellas son presas de los gobiernos municipales, estatales y sobre todo el federal.

b) Capitalismo de cuates

El sistema capitalista en el país, no se reduce a modelos de desarrollo (estabilizador, compartido, neoliberal o internacionalista), si no que México en los últimos treinta años consolidó un capitalismo de amigos o cuates, en donde el empresariado mexicano ha sido expandido y apoyado por el propio presidencialismo; desde la economía presidencial como la definió Gabriel Zaid; empero, existe una excepción a la regla, que son los empresarios de Nuevo León, quienes surgieron antes de la gestación del Estado mexicano a finales del siglo XIX, aquellos mantienen y promueven la cultura empresarial del riesgo, poseen el espíritu de la libre competencia, hoy están globalizados, compiten y están innovando es sus distintas ramas de producción.

Regresando al sistema capitalista que existe en México, aquel presenta características atípicas como son: la poca competencia, los monopolios, la concentración de la riqueza, y desde los años ochenta con las privatizaciones de las 1,444 empresas paraestatales, muchos empresarios nacionales aumentaron súbitamente su riqueza, como los que están en las áreas de telefonía, televisión, minería, entre los más visibles. A lo anterior, hay que agregarle otro problema que es la política fiscal en el país, la cual grava más al consumo que al ingreso, por lo tanto, la hace regresiva y con una alta carga tributaria hacia los pobres. Inclusive, en esta misma línea de interpretación la desigualdad afecta al propio crecimiento del país, el cual ha sido del 1% promedio en estos últimos años, por lo tanto, se torna excluyente por la propia dinámica del capitalismo de "cuates" que tiene México, cuyo reflejo más evidente son los bajos salarios que no alcanzan para comprar la canasta básica.

Para reforzar nuestro razonamiento anterior, citaremos a la politóloga Denise Dresser, quien de manera puntual analiza el capitalismo mexicano, veamos se reflexión:

> *Hoy México es un ejemplo emblemático de* ***crony capitalism****: el capitalismo de cuates, el capitalismo de cómplices, el capitalismo que no se basa en la competencia sino en la obstaculización. El capitalismo que no se basa en la innovación sino en la colusión. El capitalismo que no se basa en las reglas claras y en la transparencia sino en los favores y la protección regulatoria. Un sistema económico construido sobre privilegios, concesiones y decisiones discrecionales que han producido monopolios, duopolios y oligopolios en sectores cruciales para el desarrollo de cualquier país como lo son las telecomunicaciones, los servicios financieros, el transporte, la energía, la educación. En México esos sectores están repletos de cuellos de botella que aprisionan a la economía y la vuelven ineficiente. Están llenos de nudos que inhiben el crecimiento del país en un mundo cada vez más competitivo y son una razón clave detrás de la persistente desigualdad…*
>
> (Dresser, 2011: 163)[357]

c) *El frágil Estado de Derecho*

En México en el siglo XX ni siquiera vivía en un *Estado de Legalidad*, que sería en donde la sociedad mexicana vivía de acuerdo a sus leyes, a su derecho positivo y vigente, por lo que establecer un Estado de Derecho es mucho más complejo que el simple cumplimiento de la ley; por ejemplo, para el investigador del IIJ de la UNAM Jaime Cárdenas Gracia, lo define de la siguiente manera: *Todo Estado de Derecho debe contar al menos con los siguientes elementos: Primacía de la ley; Sistema Jurídico de normas; Legalidad en los actos de administración; Separación de poderes; Protección y garantías de los Derechos Humanos, y Examen de constitucionalidad de las leyes*. (Cárdenas, 1996: 22)[358] .

Para el tratadista español, Elías Díaz, ubica los elementos necesarios para la existencia del Estado de Derecho que son:

> *Las características generales que corresponden, como exigencias más básicas e indispensables, a todo auténtico Estado de Derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:*
>
> a) *Imperio de la ley: la ley como expresión de la voluntad general.*
> b) *División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.*
> c) *Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.*

---

357 Dresser, D. (2011). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*, México: Aguilar.
358 Cárdenas Gracia, J. (1996). *Una Constitución para la Democracia*, México: IIJ-UNAM.

d) *Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.*

(Díaz, 1998:44)[359]

Siguiendo las reflexiones de ambos autores, se podría afirmar que en el presidencialismo autoritario el imperio de la ley no fue la expresión de la voluntad general, sino la del poder ejecutivo, tan sólo basta recordar que con el último presidente fuerte como lo fue CSG en donde sus iniciativas de ley se aprobaron en un 98.4%. En lo que respecta a la división de poderes, se puede afirmar que en México se arribó a tal división hasta el año de 1997; primeramente, porque el poder judicial fue reformado en 1994, en donde adquirió nuevas vías de control constitucional a través de las: Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, que sirven para limitar el poder del presidente de la República; y es hasta 1997 cuando la sociedad le votó a un primer gobierno dividido y/o compartido. En el caso de la Legalidad de la Administración, ésta se enfrentó a una deformación como lo fue la politización de la justicia, en la cual se violentó el "debido proceso", existieron detenciones sin ordenes de aprehensión, falsificación de testigos, y un largo etcétera; y con esos hechos jurídico-políticos, actualmente ya se puede hablar de división de poderes efectiva más no eficiente, y es así como nace el incipiente Estado de Derecho en México.

Finalmente, el "triángulo histórico" representado por la *desigualdad-el capitalismo de amigos-la fragilidad del Estado de derecho* es el que impide al país retomar una ruta de crecimiento económico en este siglo XXI; sin embargo, después de desarrollar este diagnóstico, retomo la propuesta que realizaron en el año 2009, Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda, que desde mi punto de vista sigue siendo válida:

Quien desee un futuro moderno para México, como lo quiere este ensayo, debe pensar sus propuestas de cambio en el horizonte de cuatro coordenadas:
No abundamos en ellas por suponerlas puntos de partida y de llegada. Estas coordenadas son: la vigencia del estado de derecho, la sustentabilidad del desarrollo, la generalización de los instrumentos de la sociedad del conocimiento y la transparencia de las cuentas públicas.

(Aguilar & Castañeda, 2009: 111)[360]

[359] Díaz, E. (1998). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, España: Taurus
[360] Aguilar Camín, H. Castañeda, J. (2009). *Un futuro para México. México*: punto de lectura.

6.8 El poder presupuestal del presidente de la República en México

A lo largo de la investigación hemos resaltado que la institución presidencial es políticamente débil; empero, mantiene una paradoja económica puesto que, al ejercer el presupuesto el presidente de la República se aleja de aquella concepción primaria. El presupuesto es la norma más importante de las finanzas públicas, y en el caso mexicano es aprobado únicamente por la Cámara de Diputados; por lo tanto, en este apartado se analizarán cuantitativamente los presupuestos de las dos últimas presidencias del PRI de fin del siglo XX, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León; así como las dos presidencias panistas de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa.

En el caso de CSG, quien atacó su déficit de legitimidad con una segunda acción gubernamental como fue el uso político que le dio al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a través del Programa Nacional de Solidaridad, el cual aparentemente fue una política pública que combatiría la pobreza en el país, siendo un programa novedoso de clientelismo político y de gobernabilidad autoritaria, ello porque el PRI no le dio los 20 millones de votos que le habían ofrecido en la elección federal de 1988, y sólo obtuvo menos de la mitad de esa votación, lo que significaba que el viejo corporativismo ya no era muy eficaz electoralmente, de allí el realineamiento del PRI en las elecciones de 1991, a través de ese programa social. A continuación, se presenta el presupuesto que manejó el presidente Salinas de Gortari durante su sexenio:

Tabla 34. Presupuesto de Egresos de la Federación en el Sexenio 1988-1994. Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari.

Presupuesto de Egresos	Monto
1989	$40,743,653,700.00[361]
1990	$54,561,470,100,000.00[362]
1991	$70,589,494,000,000.00[363]
1992[364]	$87,305,727,000,000[365]
1993	$89,809,142.700[366]
1994	$107,509,089,500[367]
Total	**$450 mil millones de pesos (es una aproximación porque se le quitaron tres ceros al peso)**

De acuerdo a lo que se comentó en la primera parte de esta Tesis, se calculó que el último presidente "metaconstitucional" manejó el ochenta y cinco por ciento del PEF, en el caso de CSG, es muy probable que haya manejado 382 mil millones de pesos; es así como el fortalecimiento de la presidencia de la República de CSG se produjo a través de los programas sociales que sirvieron para administrar la pobreza y así como fortalecer el clientelismo electoral; dentro de esta interpretación podemos citar a la politóloga Denise Dresser, quien afirmó en 1992 lo siguiente:

A través de la canalización de recursos selectivos y pagos compensatorios, el Pronasol contribuye a neutralizar –si no es que cooptar- a sectores importantes de la población al esfuerzo modernizador. Solidaridad, de manera simultánea, construye la hegemonía de Salinas entre los sectores populares e incorpora a nuevos actores como los movimientos urbano populares (que nacieron al margen

---

361 Presupuesto de Egresos de la Federación 1989. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4799656&fecha=31/12/1988&cod_diario=206596. Consultado el 15 de junio de 2015.

362 Presupuesto de Egresos de la Federación 1990. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208256&pagina=103&seccion=1. Consultado el 15 de junio de 2015.

363 Presupuesto de Egresos de la Federación 1991. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202367&pagina=5&seccion=1. Consultado el 15 de junio de 2015.

364 El 22 de junio de 1992, mediante un Decreto presidencial se le quitaron tres ceros al peso mexicano, entrando en vigor dicha medida el 1° de enero de 1993.

365 Presupuesto de Egresos de la Federación 1992. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmccbdc/LMCCBDC_ref04_24dic91.pdf. Consultado el 15 de junio de 2015.

366 Presupuesto de Egresos de la Federación 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/archivos_shcp_dof/decretos/pef_1993_dof_18dic92.pdf. Consultado el 15 de junio de 2015.

367 Presupuesto de Egresos de la Federación 1994. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207439&pagina=32&seccion=1 . Consultado el 15 de junio de 2015.

del PRI) al sistema político. A través del "centralismo modernizante" el contrato social está siendo renegociado…

…

La importancia política que le concede el gobierno al Pronasol ha sido reflejada en el número creciente de recursos asignados al programa: 1.3 billones de pesos en 1989, 2.6 billones en 1990, 5.1 billones en 1991 y 6.8 billones asignados para 1992. Actualmente son ya 16 los subprogramas que forman el ramo 0026 –Solidaridad y Desarrollo Regional- del Presupuesto de Egresos de la Federación, dado que Solidaridad ha extendido su manto protector a otros sectores y actividades más allá de los originalmente contemplados…

(Dresser, 1992: 51)[368]

En el caso del presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, quien se enfrentó a una devaluación del peso que estaba en 3.4 pesos y pasó a 8 pesos, fue así como se tuvo que asumir la libre flotación de la moneda mexicana. Por otra parte, las reservas internacionales eran muy bajas, más la fuga de capitales, entre lo más visible de aquel fin de año, fue el famoso "error de diciembre". Un panorama por demás complejo, como ya lo escribimos líneas arriba, y quien tuvo que rescatar a la economía mexicana fue el presidente norteamericano Willian Clinton.

[368] Dresser, D. (1992) Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad, *El Cotidiano*, 49, 49-71

Tabla 35. Presupuesto de Egresos de la Federación en el Sexenio 1995-2000. Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

Presupuesto de Egresos	Monto
1995	1,028,700,000,000[369]
1996	2,000,072,400,000[370]
1997	1,940,283,600,000[371]
1998	909,242,516,100[372]
1999	1,030,265,300,000[373]
2000	1,195,313,400,000[374]
Total	**8,103,877,216,100**

En el caso del presidente EZPL controló hasta en un ochenta por ciento del presupuesto, que a lo largo de su sexenio representó la cantidad de 6,483,101,772,880.

Con el primer presidente de la República de la "Alternancia", recibió un país económicamente estable, si bien se mantuvo el pago de la Deuda Pública Externa, en el año 2000 el crecimiento de la economía mexicana fue del 6%; en donde, el precio del barril de petróleo se sitúo arriba de los 100 dólares por barril, esto permitió que el arribo de Vicente Fox Quesada al poder ejecutivo federal, no tuviera sobresaltos económicos y tenía toda la expectativa social gracias al advenimiento de la democracia mexicana.

---

369 Presupuesto de Egresos de la Federación 1995. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4781601&fecha=28/12/1994&cod_diario=205871. Consultado el 16 de junio de 2015.

370 Presupuesto de Egresos de la Federación 1996. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/abro_PEF05_22dic05.doc. Consultado el 16 de junio de 2015.

371 Presupuesto de Egresos de la Federación 1997. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209870&pagina=15&seccion=2 . Consultado el 16 de junio de 2015.

372 Presupuesto de Egresos de la Federación 1998. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4904993&fecha=29/12/1997&cod_diario=209832. Consultado el 16 de junio de 2015.

373 Presupuesto de Egresos de la Federación 1999. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905684&fecha=31/12/1998&cod_diario=209845. Consultado el 16 de junio de 2015.

374 Presupuesto de Egresos de la Federación 2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/decreto/decreto_plano.htm#Articulo04 . Consultado el 16 de junio de 2015.

Tabla 36. Presupuesto de Egresos de la Federación en el Sexenio 2001-2006. Presidente de la República Vicente Fox Quesada.

Presupuesto de Egresos	Monto
2001	1,361,866,500,000[375]
2002	1,463,334,300,000[376]
2003	1,500,180,384,257[377]
2004	1,650,505,100,000[378]
2005	1,818,441,700,000[379]
2006	2,000,072,400,000[380]
Total	**9,794,400,384,257**

Tal y como se mencionó líneas arriba, los beneficiados de los gobiernos de la alternancia panista fueron los gobernadores, quienes pasaron a recibir el veinticinco por ciento de las participaciones y aportaciones federales, más los "excedentes petroleros", lo que significó que durante ese sexenio el panista Fox Quesada manejó un presupuesto sexenal de 6,366,360,249,767 como presidente de la República.

Hacia la segunda presidencia de la República, en el primer trienio la economía marchó muy bien, puesto que en el año 2006 la economía creció en un 4.2 por ciento, y de igual manera en 2007 que fue del 3.2 por ciento. Empero, y justo en 2008 la crisis en los Estados Unidos provocada por la "burbuja inmobiliaria" adquirió dimensiones globales, más la crisis de salud provocada por la pandemia de Gripe A (h1n1) en el año de 2009, sometieron a la economía mexicana a un proceso de desaceleración económica que provocó una devaluación del peso mexicano frente al dólar de un 44 por ciento y al

[375] Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/temas/decreto/dpef2001.pdf . Consultado el 17 de junio de 2015.
[376] Presupuesto de Egresos de la Federación 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2002/temas/decreto/decreto_pef2002.pdf . Consultado el 17 de junio de 2015.
[377] Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2003/temas/decreto/decreto.pdf , Consultado el 17 de junio de 2015.
[378] Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/254abro.pdf . Consultado el 17 de junio de 2015.
[379] Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2005.pdf . Consultado el 17 de junio de 2015.
[380] Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF_2006_abro.pdf , Consultado el 17 de junio de 2015.

desempleo, que tan sólo en noviembre y diciembre de 2008 se perdieron 400,000 empleos. Sin embargo, el PEF permaneció inalterado.

Tabla 37. Presupuesto de Egresos de la Federación en el Sexenio 2007-2012. Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa.

Presupuesto de Egresos	Monto
2007	2,260,412,500,000[381]
2008	2,569,450,200,000[382]
2009	3,045,478,600,000[383]
2010	3,176,332,000,000[384]
2011	3,438,895,500,000[385]
2012	3,706,922,200,000[386]
Total	**18,197,491,000,000**

Finalmente, la presidencia de la República de Felipe Calderón Hinojosa ejerció el sesenta y cinco por ciento del presupuesto, que se estimó en 11,828,369,150,000, y que para redondear sobre la influencia de esta herramienta político-social-electoral, al final del sexenio de este presidente panista existían 5,900 programas sociales de todo tipo: adultos mayores; guarderías infantiles; beca para estudiantes del nivel medio superior y superior; oportunidades; madres solteras; procampo; seguro popular; comedores comunitarios; empleo temporal; jornaleros agrícolas; apoyo a la vivienda; consolidación de reservas urbanas; entre los más visibles.

---

[381] Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2007/PEF_2007_abro.pdf. Revisado el 18 de junio de 2015.

[382] Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2008/PEF_2008_abro.pdf . Revisado el 18 de junio de 2015.

[383] Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2009/PEF_2009_abro.pdf . Revisado el 18 de junio de 2015.

[384] Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf . Revisado el 18 de junio de 2015.

[385] Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf . Revisado el 18 de junio de 2015.

[386] Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf . Revisado el 18 de junio de 2015.

Hasta el año 2012 las personas que vivían con pobreza en México era del 45% de su población total, este universo representa el nicho de mercado electoral basado en los programas sociales que financia el gobierno federal a través del PEF, y que son los votantes de los partidos políticos que están en el poder; por lo tanto, el fenómeno político en el país es de la creación de los “siervos electorales”, por eso el énfasis en este trabajo de investigación sobre la ciudadanía imaginaria. Con esto se obtiene como resultado en la vida pública la exaltación de la personalización de la política, a través del presidente de la República.

6.9 El Congreso de la Unión: los nuevos jugadores con veto colectivo y partidario

En el capítulo anterior se observó desde la perspectiva teórica de George Tsebelis, que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores en la alternancia de los gobiernos panistas, se convirtieron en jugadores con veto institucionales colectivos; en la vertiente mexicana se refuerza esta vertiente teórica, ya que en 1999 como se había comentado anteriormente, se reformó el Reglamento Interno y la Ley Orgánica del Poder Legislativo para introducir la forma de gobierno en el interior de la Cámara de Diputados, por ejemplo cuando el PRI fue hegemónico se le llamó la “Gran Comisión”, en donde el único que gobernó el poder legislativo fue el PRI; después de la elección de 1997 cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, la oposición parlamentaria se dio a la tarea de modificar el gobierno interior de la Cámara de Diputados, y se transitó hacia la Junta de Coordinación Política (JCP), en donde la presidencia es rotativa entre los tres partidos políticos con mayor votación, esta reforma se llevó a cabo con un experimentado político como lo es Porfirio Muñoz Ledo, así como también por el exgobernador de Guanajuato, Carlos Medina Plascencia.

Continuando con la línea de reflexión anterior, mientras el poder legislativo se adaptaba a los cambios democráticos en el país, existió una coalición legislativa para cambiar las reglas del juego de la nueva institucionalidad legislativa, a diferencia de la **trayectoria institucional** de la presidencia de la República que no sufrió cambio alguno.

Finalmente, como lo aclara George Tsebelis, que los jugadores con veto dependen de las instituciones y del peso específico de los partidos políticos, por eso el PRD en la Cámara de Diputados después de la elección de 1997; en la mayoría de las ocasiones

(2000, 2003, 2006, 2009 y 2012) ya no fue considerado un jugador con veto partidario, veamos la siguiente reflexión:

> *Argumento también que variable de los jugadores con veto no depende tan sólo de instituciones o sistemas de partidos, sino que se deriva de ambos. Por ejemplo, los jugadores con veto incluyen no sólo a los asociados en el gobierno, sino también a una segunda cámara de la legislatura o presidentes de la república (si tienen poder de veto). Además, un partido puede ser importante en el parlamento y contar en el sistema de partidos de un país, pero su aprobación de una medida legislativa tal vez no sea necesaria, en cuyo caso no será un jugador con veto.*
>
> (Tsebelis, 2006: 121-122)[387]

6.10 Los retos en el futuro inmediato del presidencialismo mexicano

Retornando al tema de la investigación, es pertinente comentar que si bien transitamos del hiperpresidencialismo a una presidencia políticamente débil y que no se resuelven solamente bajo un diseño de reingeniería constitucional, sino que es mucho más complejo el tema; por eso resalto que la permanencia del presidencialismo clásico en México habita en la propia CPEUM, por lo que la reforma al presidencialismo débil debe tener una visión de futuro y no con visos del pasado, donde debe discutirse un nuevo texto constitucional *ad hoc* al siglo XXI, y que allí si se diseñaría esa nueva ingeniería constitucional para que se adapte al contexto sociopolítico histórico que estamos viviendo y particularmente que contemple lo siguiente:

1. Dotarle a la institución presidencial, el aumento de *Poderes de Acción* (decretismo y presupuesto); así como también de *Poderes de Reacción* (veto, veto parcial e iniciativa exclusiva, ésta última ya se introdujo en el año 2011 como Iniciativa preferente y el presidente de la República sólo tiene 2 iniciativas al año),
2. Promover e incentivar las figuras de Referéndum y Plebiscito, que ya están contemplados en la legislación mexicana, y que son inaplicables porque no hay un sentido bidireccional de esas figuras, es decir, el rol de la sociedad es importante para impulsarlas y no ha hecho suya esta medida de democracia directa,
3. La reducción de los años del gobierno federal, bajarlo de seis a cinco años por lo menos o en su defecto regresar al modelo originario de 1917, que fue de cuatro años, porque hoy en día gobernar seis años ya se presentan problemas de

[387] Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.

gobernabilidad, gobernanza, y sobre todo la confianza; por lo tanto, es indispensable discutir esta reforma al artículo 83 de la CPEUM. Es pertinente comentar que sólo dos países en América Latina tienen los periodos más largos que son de 6 años: México y Venezuela, la mayoría de los países de América Latina en los últimos diez años hizo reformas constitucionales para acortar sus periodos presidenciales,

4. La segunda vuelta electoral o el *Ballotage* para que puedan existir mayorías políticas sustentadas en las coaliciones gubernamentales no sólo electorales, y que puedan tener la capacidad para gobernar, ésta reforma únicamente aplicaría sólo para el caso de la elección presidencial,
5. Que transite de mayoría simple a una mayoría calificada con umbral reducido al 40%, esto por el multipartidismo que existe en México, bien se podría seguir el modelo de Costa Rica, que ha sido exitoso
6. Que el nuevo presidencialismo mexicano sea incluyente, específicamente con los candidatos "perdedores" en la elección federal, asignándoles un escaño en el senado de la República para que desde ese espacio público se mantenga su posición política y/o ideológica en la esfera pública,
7. El punto políticamente más complejo es la discusión sobre la reelección presidencial, y con lo cual se rompería el último mito de la Revolución Mexicana, ya se aprobó la reelección en alcaldes, diputados locales, federales y senadores, sólo faltarían los gobernadores y el propio presidente de la República.

6.11 El presidencialismo mexicano a principios del siglo XXI. La interpretación del Nuevo Institucionalismo Histórico

Retornando con la interpretación del NIH, se observó que, con la ruptura en el interior de la tecnocracia priista, fue uno de los hechos políticos que propició el triunfo del PAN en el año 2000, con dicho resultado electoral surgió otro **arreglo institucional** con el nuevo partido gobernante, primero fue entre Vicente Fox Quesada (adversario de CSG) y la línea tecnócrata del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Este **anillo** se produjo en el contexto institucional de la alternancia. Lo anterior se pudo lograr porque el PAN es un impulsor de la economía de mercado; por lo tanto, en el cambio de partido político existían coincidencias económicas con la tecnocracia priista como **modelo mental**; por eso se produce la cohesión ideológica que dio pauta para ese arreglo con el

gobierno panista con la cesión de las instituciones financieras y económicas que sustentan el modelo de desarrollo internacionalista, como lo fueron la titularidad de la SHCP y la gubernatura de Banxico, cuyos actores fueron Francisco Gil Díaz y Agustín Carstens Carstens, ambos titulares de la referida secretaría, el primero fue de 2000 a 2006, y el segundo de 2006 a 2009, posteriormente éste último fue nombrado Director General del Banco de México de 2010 a 2017, dicho sea de paso, el anterior titular de Banxico fue el zedillista Guillermo Ortiz Martínez de 1998 a 2009, y dentro de sus excolaboradores es importante mencionar a Francisco Gil Díaz quien fue Subgobernador de Banxico de 1994 a 1997.

En este **equilibrio intermitente** provocado por el cambio de partido en el poder ejecutivo, se mantuvo la tendencia del presidencialismo políticamente débil, pero se dio continuidad al modelo de desarrollo internacionalista, en donde el pacto político-financiero entre Zedillo-Fox fue más que un acomodo de personas en las instituciones gubernamentales, con este hecho sostuvieron la **trayectoria institucional** en la nueva presidencia de la República panista; dicho pacto perduró hasta la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, al proponer a Agustín Carstens como titular de la SHCP y posteriormente como Gobernador del Banxico.

La **inercia** que enfrentó la alternancia de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, fue el desdibujamiento del PAN como partido político, porque no había un solo cuadro del PAN para asumir esos cargos gubernamentales, puesto que no hubo capacidad técnica, ya que siempre había sido un partido político opositor, inclusive su única responsabilidad en el gobierno federal fue la titularidad de la PGR durante los años 1994-1996, por lo tanto, el gobierno de la alternancia se vio obligado a impulsar la referida coalición con el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León que perduró durante los doce años de gobiernos panistas.

El PAN en los 12 años que gobernó fue incapaz de pensar una reforma al presidencialismo mexicano, fue un partido político opositor que llegó al poder ejecutivo, sin hacer un cambio cultural, no sólo en el interior del PAN, o del propio gobierno, sino en el plano nacional, porque no tuvo la capacidad de construir hegemonía en un sentido clásico gramsciano, en donde las dudas asaltan cuando fue gobierno, ¿tuvieron un diagnóstico equivocado?, ¿fue incapacidad técnica?, o como afirman algunos expanistas

que fue miedo a gobernar. O fue un asunto de moral pública, como lo expresó el excongresista mexicano, quizá el único ideólogo que le queda al PAN, Juan José Rodríguez Prats[388]: *El mayor pecado del PAN ha sido no tener una firme y arraigada convicción de sus principios. Al arribar al poder, debieron concretarse éstos en las diferentes políticas públicas. Sí, el reclamo ciudadano es válido: pudiendo tanto se atrevieron a tan poco.* (Rodríguez ,2011: 206)[389]

Por otra parte, el PAN no construyó un partido hegemónico ni un sistema de partido hegemónico, primero porque el gobierno federal de 2001 a 2006 estuvo alejado del PAN; y de 2006 a 2012 estuvo muy cercano, en donde el presidente Calderón usó el "dedazo" para designar a los dos presidentes nacionales del PAN que estuvieron durante su sexenio; y de paso rompió con lo que aglutinaba a su partido, que era su democracia interna, pero al liquidarla activo la acción antidemocrática, que se presentó a través del control de los padrones de militantes, con los cuales dominan las dirigencias, las prerrogativas, las candidaturas, lo que lo divorció de sus votantes, porque el PAN no logró entender los incentivos de sus electores, que le votaban porque era un partido de la clase media que valoraba su democracia interna.

Además, como se escribió líneas arriba, ante la irrupción de los **jugadores con veto institucionales individuales y/o colectivos**, el gobierno del PAN ante un nuevo panorama político y sin experiencia gubernamental federal, y ahora con este escenario de mantenimiento del statu quo por parte del PRI, más la compleja relación con un partido político antisistema, como lo fue el PRD, pues evidenció al PAN como una institución política que fue incapaz de pactar un cambio del statu quo.

---

388 Fue militante en el PRI y a partir de 1994 en el PAN, en el primer partido fue presidente del CDE del PRI en Tabasco, Delegado en Venustiano Carranza y Diputado Federal; ya estando en el PAN ha sido dos veces diputado federal, una vez senador de la República, y candidato a gobernador de Tabasco.
389 Rodríguez Prats, J.J. (2011). *Soy panista.* México: Fundación Rafael Preciado Hernández

HALLAZGOS Y REFLEXIONES FINALES

Lo que nos dice esta investigación desde la Ciencia Política

La relevancia de este estudio en la Ciencia Política es identificar con este estudio de caso las condiciones en las que actualmente se encuentra el presidencialismo mexicano, particularmente desde el NIH, en donde se puede ubicar el papel que juega la historia, particularmente el contexto y todo el bagaje teórico que aporta abordarlo desde esta perspectiva, particularmente en la dualidad epistemológica con el recurso histórico y por la intencionalidad politológica, que despliegan una serie de explicaciones causales que permiten identificar cuáles han sido las persistencias, continuidades o rupturas observables en el presidencialismo mexicano.

Este estudio de caso es delinear cuales fueron las causas que debilitaron políticamente al presidencialismo mexicano a finales del siglo XX, particularmente las reformas constitucionales que se fueron sujetando a los cambios mundiales, como la desaparición del mundo socialista, y la irrupción del proceso de la globalización, además de las presiones internas para democratizar al sistema político mexicano. Es así como la presente investigación es una aportación para salir del impasse de la actual presidencia políticamente débil, y que contribuya a una presidencia de la República fuerte, estable, constitucional y sobre todo democrática.

Dado lo anterior, estas conclusiones bajo el NIH se vinculan con los descubrimientos de esta investigación, lo que se corrobora que la aplicación de la teoría sirvió para esclarecer la realidad estudiada y sobre todo que pueda ser útil para realizar las posibles reformas necesarias al presidencialismo mexicano.

Utilizamos como reforzamiento del NIH, la aportación teórica de los **jugadores con veto institucionales individuales o colectivos**, así como también los partidarios para analizar determinadas coyunturales entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, particularmente con las reformas constitucionales fallidas, y lo que nos arrojó un panorama interno del juego político mexicano, con lo cual se complementó adecuadamente.

El contexto histórico importa

………En la alternancia política del año 2000 en México, se mantuvo el sistema presidencial como forma de gobierno, si bien no con las características del hiperpresidencialismo, sino como la continuidad de un presidencialismo políticamente débil, tal y como lo pudimos contrastar a lo largo de la investigación, con el reforzamiento que hicieron los autores como Dieter Nohlen, con su aportación teórica sobre la importancia histórica del contexto; las recomendaciones que hizo Giovanni Sartori en particular para la transición mexicana; el estudio sobre la "política importa" de Mark Payne y Andrés Zavala Allamand; el análisis de María Amparo Casar sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo, más las facultades que requiere el poder ejecutivo, todos en general coinciden en la debilidad de la presidencia de la República en México, ésta como herencia de los gobiernos tecnocráticos emanados del PRI. Lo que se desprende en esta investigación es que si bien reconocemos la debilidad de la institución presidencial, al igual que la mayoría de estos autores, realizamos una acotación, es una institución "políticamente" débil, ello por el manejo del presupuesto que realiza el presidente mexicano.

………Inclusive, los gobiernos del PAN no hicieron absolutamente nada para frenar la debilidad política de la presidencia de la República, sino todo lo contrario continuaron contribuyendo en su flexibilización y debilitamiento como institución; primero al fracasar en la construcción de que el PAN fuera un partido hegemónico; por otra parte, y desde una perspectiva comparada, México fue de los pocos países de América Latina que con su arribo a la democracia no la concluyó con una nueva Constitución Política; como ya lo pudimos observar a lo largo de la metamorfosis de la hiperpresidencia hacia un presidencialismo políticamente débil y por cierto, muy acotado porque se antepusieron los límites institucionales como la división de poderes, más la creación de OCA, los cuales jugaron el rol de ser los "contrapesos institucionales" en la parte financiera y electoral.

………Continuando con la línea de interpretación anterior, los "contrapesos políticos" del presidente de la República fueron los partidos políticos y los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, aglutinados en la CONAGO; en esa mismo hilo conductor teórico se encuentran los famosos "poderes fácticos", como son las televisoras,

los sindicatos, las Iglesias, los empresarios y el Ejército, que son quienes tienen la capacidad de frenar y/o bloquear reformas, además de imponer su visión, ello debido al crecimiento que han tenido, además en la parte ilegal se encuentra el poder desestructurador del narcotráfico, quien al parecer tiene sitiado al Estado mexicano.

………La probable, y deseable reforma al sistema presidencial mexicano, en mucho dependerá de la calidad del diagnóstico, porque no se trata de una “vuelta a los orígenes”, e intentar un proceso de regeneración del hiperpresidencialismo, el asunto a discutir en el futuro inmediato no reside en seguir minando los poderes de la presidencia de la República, ni en los pesos y contrapesos porque ya tiene demasiados, sino en la eficacia gubernamental, la rendición de cuentas y sobre todo construir un nuevo poder ejecutivo para la compleja democracia mexicana.

………A pesar de tener un entorno favorable con la elección de la alternancia en la elección del año 2000, el del PAN perdió la oportunidad de rediseñar a la Presidencia de la República, con algunas de las reformas constitucionales que emanaron de la consulta sobre la reforma del Estado que organizó Porfirio Muñoz Ledo, de igual manera en esta investigación se realizaron propuestas sobre las posibles reformas hacia el poder ejecutivo que en líneas arriba mencionamos, ello de acuerdo al contexto histórico político e institucional “poshegemónico”.

………Por lo tanto, la apuesta es a construir un sistema político mexicano de características democráticas, el cual requiere ser compatible con la modernización de la economía y su inserción en el proceso de globalización, porque esa es la disfuncionalidad, entre una economía de mercado con una democracia frágil y desprestigiada por un posible retorno al autoritarismo porque el incipiente proyecto democrático corre el riesgo de naufragar en los próximos años, ello debido a la incapacidad gubernamental y a sus ciudadanos imaginarios en pleno siglo XXI. Por lo tanto, la institución presidencial debe ser revisada y reformada para adecuarse a los tiempos que se están viviendo.

Dado lo anterior, por eso el **contexto histórico importa**; ya que, en la gestación del presidencialismo, se produjo casi parejo de la construcción del nuevo Estado mexicano, el que se sustentó con el proceso histórico de la Revolución Mexicana, y particularmente en el reconocimiento global de México, como país, además de ser una

coyuntura nacionalista, ya en las reformas que debilitaron al presidencialismo, se encuentran las que se vinculan con el nuevo paisaje internacional de la globalización, que conllevaron a la reforma del Estado en muchos países, incluido México, además del reforzamiento de los procesos de democratización como la parte complementaria a la nueva economía mundial.

Las instituciones son las reglas del juego y las que determinan la conducta de los actores

Las instituciones definidas como un conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, normas) e informales (costumbre, cultura, expectativas y normas de conducta socialmente aceptadas). Partiendo de esto, se podría afirmar que los presidentes de la República como los actores políticos más importantes en el sistema social mexicano, en el periodo de desmontar la vertiente "metaconstitucional", y que fueron Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, y Ernesto Zedillo Ponce de León, los tres ubicados en la tecnocracia, la cual tenía muy clara cuál sería su función económica, enfrentar las crisis nativas y la primera de la globalización, por lo que desde el punto de vista técnica el objetivo era salir de la crisis a pesar de debilitar políticamente al propio poder ejecutivo federal y afectando al partido hegemónico, y sobre todo por su postura negativa hacia la política, y por ende antepusieron la economía sobre la política. En el caso de los presidentes panistas, si bien comulgaban con la economía de mercado, el PAN en sus orígenes fue liberal en lo económico y en lo político, cuando arribaron a la presidencia de la República eran liberales decimonónicos, pero no tecnócratas, además de que no tenían experiencia gubernamental en el plano federal; lo único que les validó fue darles continuidad a las políticas públicas de los gobiernos anteriores.

En la política, el primer presidente de la Alternancia, Vicente Fox Quesada no le dio continuidad a la reforma del Estado, en la cual tendría que seguir las reformas a la institución presidencial, fue todo lo contrario, se le deformó como la "pareja presidencial", la cual contribuyó aún más a la debilidad de dicha institución; ya en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa para dotarse de legitimidad, optó por la guerra en contra del narcotráfico, cuyos resultados fueron una espiral de violencia, cancelando la política, por lo tanto no se pudo emprender ninguna reforma a la institución

presidencial, fue una especie de presente-continuo en la debilidad política del presidente de la República.

Los modelos mentales en el cambio institucional

Los liderazgos de Miguel de la Madrid Hurtado y Ernesto Zedillo Ponce de León son parecidos, fueron candidatos debido a la coyuntura política, el primero por la quiebra del modelo económico neopopulista, y el segundo por el asesinato de Luis Donaldo Colosio, ambos caben dentro de la caracterización que hizo Alan Knight sobre los "habsburgo"; de personalidad reactivo y cauto, que actuaron en un contexto de crisis económica y de coyuntura de gestación de la pluralidad y de maduración de la pluralidad, él segundo por eso tuvo que acceder y promover la alternancia, fueron congruentes en el discurso y en la acción económica, hasta un cierto punto fueron eficaces en sus tareas gubernamentales.

El caso de Carlos Salinas de Gortari fue otro tipo de liderazgo, más proactivo, intrépido en lo económico, ello se observó en la creación e implementación del TLC, que no estaba contemplado en el Plan Nacional de Gobierno 1988-1994, y que de acuerdo a la desaparición del mundo socialista y la acelerada globalización tuvo que crear un nuevo mecanismo comercial que sin duda le ha beneficiado al país, en lo político fue un régimen semiabierto, de democracia "limitada" y/o "selectiva". Empero, los tres formados en las mejores universidades de los Estados Unidos, Harvard y Princeton, los tres de corte tecnocrático, lo que significó el mantenimiento del modelo de desarrollo internacionalista.

En el caso de los panistas, Vicente Fox Quesada fue un magnifico candidato presidencial y un pésimo gobernante, y para el PAN pues siempre fue incongruente entre el discurso y la acción, su personalidad no le ayudaba mucho, debido a su inestabilidad emocional, esto se observó claramente al apoyar al candidato presidencial del PRI Enrique Peña Nieto en el año 2012, en lugar de haber apoyado a la que fue su secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota; un empresario que se convirtió en un político en la coyuntura, esto por supuesto que dañó al PAN, como partido político, simbólicamente el primer presidente de la República emanado de un partido de oposición, y que después haya apoyado al PRI, que él había expulsado al partido hegemónico

después de haber gobernado 71 años el país, pues simple y sencillamente se observó su incongruencia política y partidista.

El segundo presidente panista Felipe Calderón Hinojosa, un hombre público que paradójicamente empezó a militar en el PAN cuando su padre Luis Calderón Vega, un miembro fundador de ese partido renunció, aquel fue asambleísta, diputado federal, líder juvenil, secretario general, presidente nacional, y en los cargos gubernamentales fue director de Banobras y secretario de Energía; renuncia a la secretaría porque se enfrentó al presidente Fox Quesada que estaba apoyando a Santiago Creel Miranda, el comportamiento del titular del poder ejecutivo como si fueran las reglas "no escritas" del PRI. Felipe Calderón poseedor de una personalidad fuerte que empezó su gobierno bajo el "estigma" de la ilegitimidad de su triunfo, lo que le significó que tendiera a hacer la guerra para dotarse del déficit de legitimidad, y de paso alteró la vida democrática del PAN, hasta quebrar la cohesión interna y la razón de ser a ese partido; como una segunda paradoja, un miembro considerado "doctrinario" terminó por destruir la historia del único partido político democrático en México.

La secuencia de los acontecimientos en el tiempo determina el desarrollo de las instituciones

Las reformas que hicieron Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, el primero en materia económica como la autonomía de Banxico, y el segundo en materia política como la independencia del poder judicial, la reforma electoral que incluyó la autonomía del IFE, al final terminaron por modificar a la institución presidencial, la debilitaron políticamente; y en el caso de los panistas, con todo y la alegoría de la democracia en México, le dieron continuidad a una presidencia políticamente débil. Particularmente, los segundos al triunfo de la democracia no supieron, no pudieron y no quisieron emprender ningún cambio en el poder ejecutivo federal pero tampoco les interesó impulsar al PAN para que se constituyera en un nuevo partido hegemónico.

Si bien podría existir una coincidencia entre los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, éstos se pelean y pierden la presidencia de la República; en el caso de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, si bien el

segundo no fue el candidato presidencial de Fox, éste lo apoyó para que ganará la presidencia de la República en 2006; pero en el año 2012, arrancando la campaña electoral Vicente Fox pidió que se votara por el candidato del PRI, aquí el pleito era en contra del PAN, no fue algo personal en contra de su excolaboradora; algo similar a lo que le sucedió al PRI en el año 2000 y en 2006, que la división política interna los llevaron a la derrota. Además, el propio Felipe Calderón Hinojosa cuando perdió internamente su candidato Ernesto Cordero Arroyo, actuó de manera contraria a Vicente Fox, puesto que optó por apoyar al candidato del PRI para evitar que ganará su adversario Andrés Manuel López Obrador, y dejar a la deriva a la candidata presidencial del PAN Josefina Vázquez Mota.

El acuerdo político entre el PAN y el PRI se observó en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, primero el PRI a través de sus gobernadores, y la líder del SNTE apoyaron al candidato presidencial del PAN; y en el año 2012, el mismo presidente y el expresidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa y Vicente Fox Quesada apoyaron al candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto. Ambos partidos sólo se plantearon el "cambio de la silla presidencial", es decir cubriendo las formas de acceder al poder ejecutivo federal, más nunca el acuerdo fue por el fondo.

Los procesos de dependencia de rumbo

El path dependence permite dilucidar qué trayectoria ha seguido el presidencialismo mexicano para dar cuenta de sus inicios, continuidades y rupturas, mediante el estudio de caso y la técnica de rastreo de procesos que ponderan la trayectoria de las reformas constitucionales desde un enfoque histórico y politológico, en esta convergencia que cristaliza en NIH y la dependencia de rumbo.

Esquema 13. Dependencia de rumbo en el presidencialismo mexicano

	Inercia y autoreforzamiento del presidencialismo "metaconstitucional"							
	1934	**1936**	**1937**	**1938**	**1939**	**1946**	**1988**	
Presidencialismo Disfuncional en el siglo XIX	El Poder Judicial perdió autonomía. El Poder Legislativo sometido al presidente **Inicio de la dependencia de rumbo**	El Presidente es el Jefe del partido (PNR)	Gobierno Unificado	Consolidación de la disciplina partidista. Nacimiento del PRM	Las reglas no escritas: "Tapado", "Dedazo"	Gestación del PRI. Consolidación como partido hegemónico y sistema de partido hegemónico	Fin del "Tapado" y el "Dedazo", por la Corriente Democrática. 1994 Autonomía de Banxico. EZLN-Luis Donaldo Colosio Murrieta-José Francisco Ruiz Massieu. Independencia del Poder Judicial. 1995 Pleito entre la tecnocracia. 1996 Reforma electoral (autonomía del IFE) 1997 División de Poderes. Gobierno dividido 2000 Alternancia 2000-2012 PAN incapacidad para convertirse en partido hegemónico.	**Reformas que propiciaron la Presidencia débil**

Fuente: Elaboración propia a partir de los preceptos teóricos de la Dependencia de Rumbo.

La interpretación de la vida política en México

A lo largo de la investigación y de manera paralela se fueron observando los siguientes rasgos de la vida pública en México, esto independientemente de su forma de gobierno:

a) El cemento de la sociedad mexicana, tanto la política, como la civil es de continuidad del régimen novohispano, además tanto en el siglo XIX, como en el XX, y hasta nuestros días, el modelo político imperante desde hace casi cinco centurias es: clientelar, corporativo y pactista,

b) La sociedad mexicana prefiere a los hombres sobre las ideas, y a los individuos sobre las instituciones, lo que le genera sentido e identidad al presidencialismo mexicano,
c) Las alternancias políticas en el siglo XXI fueron producto del incrementalismo electoral,
d) La clase política de la alternancia es la misma que la de hace treinta años, no hay actores nuevos, la mayoría de los políticos son una reinvención y regeneración del PRI,
e) Por lo tanto, en México existe una democracia sin demócratas.

Contribuciones, alcances y posibles desarrollos de esta investigación

Lo que nos dice el NIH

………La teoría institucional en ciencia política resultó ser una nueva forma para comprender y explicar el presidencialismo mexicano, particularmente desde el NIH, que en primera instancia parece ser algo tautológico porque es una concepción más política de la decisión política, por ejemplo en el tema de esta investigación como fue el funcionamiento actual del presidencialismo mexicano, allí observamos una influencia prolongada que se mantuvo con el hiperpresidencialismo que se conoció de 1936 hasta 1997, aproximadamente, y que se asumió como la política dominante en el siglo XX durante sesenta años, una institución que plasmó la orientación de las políticas en este país, con el reforzamiento del partido hegemónico y el sistema de partido hegemónico para su implementación, como lo fue en la parte de los modelos de desarrollo sustitutivo de importaciones y compartido, inclusive hasta el del desarrollo internacionalista, y en la parte política la consolidación del modelo político autoritario.

………Inclusive se observó la fuerza de la inercia en la cual se desarrollaba la presidencia de la República porque dentro de la trayectoria institucional, en donde sus actividades se convirtieron en rutina, porque el presidente “podía resolver todo”, simple y sencillamente porque existía la idea de que el titular del poder ejecutivo federal tenía facultades “metaconstitucionales”, en donde le fue funcional al sistema político mexicano.

……….Dentro de las herramientas de análisis del NIH se encuentran el papel que juegan las **coaliciones políticas**, éstas las vimos a lo largo de la investigación, en primera instancia con la creación del PNR, allí más de cien partidos políticos municipales, locales y estatales se fusionaron para crear al partido hegemónico, esas alianzas regionales, dieron vida al corporativismo en el que nació el PRM, con sus respectivos sectores campesino y obrero; y así sucedió hasta la creación del PRI, quien para impulsar el desarrollo industrial tuvo que hacer alianza con la naciente clase media y profesional, por eso crearon el sector popular a través de la CNOP. Las mismas coaliciones políticas las analizamos en la presidencia de la República de Carlos Salinas de Gortari, quien para apuntalar al modelo de desarrollo internacionalista construyó una serie de alianzas estratégicas con el PAN, la Iglesia Católica, los grandes empresarios y con los Estados Unidos. Ya en la época de Ernesto Zedillo Ponce de León, amplía sus alianzas nacionales e internacionales, primero diluye al PRI y tejió alianzas con el PRD y con la vertiente del PAN no salinista; así como con la Unión Europea y los Estados Unidos para preservar el modelo económico y acceder a la democracia en México. En el caso de Vicente Fox Quesada consolida su alianza con los empresarios, con los magistrados del TEPJF y el PRI para impedir que gane la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador; y finalmente Felipe Calderón Hinojosa reconstruye su coalición con el Ejército y con el sector disidente del PRI, como lo fue Elba Esther Gordillo.

Indudablemente en cada etapa histórica del presidencialismo, las “ideas tuvieron un rol importante en la toma de decisiones”; por ejemplo, con la implementación del presidencialismo en América Latina a través de la Doctrina Monroe en el siglo XIX, o nuevamente retomo el caso del nacimiento del PNR en el país fue una idea del gobierno de los Estados Unidos para evitar que el desangre de los militares en la disputa por el poder político en el país, cuyo instrumentador político fue el Embajador Dwight Morrow. O, ya en el caso del cambio de modelo económico en el país y del recambio en la clase política tradicional por la tecnocracia, dicho arreglo institucional sólo duró seis años, porque la corriente política nacionalista rompió ese acuerdo, configurada en la “Corriente Democrática”. Nuevamente con Carlos Salinas de Gortari refuncionalizó la idea del “liberalismo social”, de herencia reyesheroliana, aquella como una especie de metáfora de su gobierno; ya con Ernesto Zedillo Ponce de León, hace suyas las ideas de Fukuyama, que aparentemente era el consenso del mundo occidental, la economía de mercado y la democracia política, si bien salvó al TLC y sorteó de mejor manera la crisis financiera de

1994-1995, al final fueron las ideas de la alternancia política en la que se adapta perfectamente a la exigencia mexicana de cambiar de partido político en la presidencia de la República.

La mayoría de los acontecimientos de cambio político en el país estuvieron acompañados de las **coyunturas críticas**. Prácticamente desde el nacimiento de este país, con los efectos geopolíticos respectivos, como lo fue la invasión de Francia a España en 1808, cuyos efectos en la “Nueva España”, más las ideas en boga del momento desembocaron en el proceso de Independencia de México; en el mismo siglo XIX con la coyuntura crítica del primer Imperio Mexicano, el cual es producto del nacimiento de la primera Constitución Política en 1824 para dotarse de un nuevo orden político en el naciente país, y esa espiral de violencia entre los centralistas y federalistas; posteriormente con la constitución de 1857, entre liberales y conservadores, en ambas la guerra civil fue la coyuntura crítica; ya en el siglo XX después del proceso de la Revolución Mexicana, que también fue muy violento, al eliminar a todas las figuras políticas como lo fueron: Madero, Zapata, Villa, Carranza, Obregón, con este último como coyuntura crítica se gestó el PNR no como partido hegemónico, éste fue hasta la concreción del PRM. Y así podemos seguir apuntando las coyunturas críticas como el alzamiento del EZLN y el asesinato de Luis Donaldo Colosio en 1994, que con éste último asesinato se cerró simbólicamente el sistema político mexicano, así como había nacido de igual manera, así terminaba para darle paso en la siguiente elección presidencial a la alternancia en México.

Finalmente, el concepto de los **equilibrios intermitentes**, que son los cambios tanto en la institución presidencial, como en el partido hegemónico los cuales fueron por las presiones medioambientales en el sistema social nacional o internacional; por ejemplo en el cambio del PNR al PRM y al PRI, fueron planeados adecuados a cada contexto histórico, tal y como lo comentamos líneas arriba, si bien conducidos por los expresidentes Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán Valdés, esto es que el hiperpresidencialismo creó las reglas del juego de esa institución política, como lo fue el partido hegemónico; en el caso de la consolidación del presidencialismo metaconstitucional fue Lázaro Cárdenas del Río quien fue el constructor de una institución política que prevaleció más de medio siglo y que tuvo características de eficacia en su momento, muy ad hoc para una sociedad cerrada y sus coaliciones políticas.

Sin embargo, hoy si bien podemos comprender y explicar a través del NIH lo que es el presidencialismo políticamente débil, le toca a la clase política implementar una serie de reformas constitucionales a la institución presidencial para evitar un mayor debilitamiento.

El contexto sociohistórico vino a reforzar a la teoría institucionalista, porque si bien para el NIH la historia importa y desglosa el concepto de **dependencia del rumbo**, pero con esta interpretación focaliza que es el **contexto histórico** es lo que importa y allí incluye estudiar a la cultura política, que es lo que viene a complementar la investigación por lo que comentamos al principio de las conclusiones, la cultura política del "hombre fuerte" viene a empalmar nuestra investigación, esta categoría de análisis le da una mayor robustez a lo que fue el hiperpresidencialismo y que quizá aún habita en el imaginario colectivo de los mexicanos, y de allí las posibilidades de una regresión autoritaria.

Los posibles Desarrollos de la investigación

Quizá en la continuidad de la presente investigación, se encuentra la revisión del presidencialismo políticamente débil en el sexenio 2012-2018, pero a lo largo de este estudio considero que abrir otra línea de investigación con una serie de entrevistas con los que fueron candidatos opositores que aún vivan en las elecciones presidenciales de 1988, 1994, 2000, 2006, 2012 y 2018, aplicando la teoría institucionalista y desde allí poder recoger esa serie de interpretaciones que ellos pudieran tener sobre el contexto histórico en el cual les tocó participar y además de tener una mirada en el presente de lo que es el presidencialismo mexicano y sus posibles reformas para su consolidación como una institución para la democracia.

………Observar que la clase política mexicana de las diversas alternancias sigue siendo la misma que hoy gobierna, por lo tanto no hay un cambio en la elite política, quizá ese agotamiento que se observa en la vida pública de México reside en ese punto medular, la generación de una elite política que no ha sabido concretar una Reforma del Estado, en la cual estaría inmersa la indispensable reforma constitucional a la institución presidencial.

EPÍLOGO

El Pacto Por México

El presidente Enrique Peña Nieto ganó la elección federal con el 38%[390] de la votación, por lo que ya siendo gobierno federal encontró una salida al problema de la construcción de mayorías políticas, a través de la estrategia gubernamental denominada "Pacto por México"[391] que fue presentada el 2 de diciembre de 2012, el cual fue suscrito por el PRI, PAN y PRD[392] para emprender una serie de reformas estructurales en el Congreso de la Unión; el referido Pacto tuvo tres ejes rectores: a) el fortalecimiento del Estado Mexicano; b) la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; c) la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. De esto estableció cinco acuerdos para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país, veamos la Tabla:

Tabla 38. Pacto por México: 95 Compromisos

Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades	***Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad***	***Acuerdos para la Seguridad y Justicia***	***Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción***	***Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática***
1.1Seguridad Social Universal. Acceso universal a los servicios de salud (Compromiso 1 y 2, cobertura de salud para que todos los asegurados puedan ser	2.1 Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC) (Compromiso 37)	3.1 Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria (Compromiso 74)	4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables (Compromiso 82) 4.2. Reforma para ampliar facultades del	5.1. Gobiernos de Coalición (Compromiso 87) 5.2. Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre (Compromiso 88)

[390] Vicente Fox Quesada en el año 2000 ganó con el 42% de la votación; en el caso de Felipe Calderón Hinojosa en 2006 sólo obtuvo el 36%; y Enrique Peña Nieto en el 2012 ganó con el 38%, lo que promedia un total de 38% de la votación en las últimas tres elecciones presidenciales, por eso el problema para llegar a acuerdos fue la construcción de mayorías políticas.

[391] https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf. Consultado el 10 de enero de 2015

[392] El presidente del PRD en ese entonces era Jesús Zambrano Grijalva del grupo hegemónico llamado "Los Chuchos", hecho político por el que renunció públicamente al PRD Andrés Manuel López Obrador el 10 de septiembre de 2012 por no estar de acuerdo en pactar con el gobierno de Enrique Peña Nieto. Independientemente de que el "Pacto por México" se firmó el 2 de diciembre de 2012, las negociaciones arrancaron después de la elección federal del 1° de julio de 2012.

atendidos, y no vender comida chatarra en las escuelas)		3.2 Reformar los cuerpos de policías (Compromiso 75 y 76) 3.3 Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral (Compromiso 77)	IFAI. (Compromiso 83 y 84) 4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción (Compromiso 85 y 86)	5.3. Partidos Políticos y Elecciones (Compromiso 89 y 90) 5.4. Reforma del Distrito Federal (Compromiso 91)

Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades	***Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad***	***Acuerdos para la Seguridad y Justicia***	***Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción***	***Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática***
Pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE (Compromiso 3) *Seguro de Desempleo (Compromiso 4)* *Seguro de Vida para Jefas de Familia (Compromiso 5)* *1.1 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza* *Que ningún mexicano padezca hambre (Compromiso 6)* *1.3. Educación de Calidad y con Equidad.* *Sistema de Información y Gestión Educativa (Compromiso 7)* *Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (Compromiso 8)* *Autonomía de gestión de las escuelas (Compromiso 9)* *Escuelas de Tiempo Completo (Compromiso 10)*	Creación de Tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones (Compromiso 38) 2.2. Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador (Compromiso 39) Reforzar autonomía de la COFETEL (Compromiso 40) Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones (Compromiso 41) Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos (Compromiso 42) Competencia en radio y televisión (Compromiso 43) Competencia en radio y televisión (Compromiso 44) Adopción de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos (Compromiso 45)	3.4 Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos (Compromiso 78 y 79) 3.5 Reforma a la Ley de Amparo (Compromiso 80) 3.6 Reforma integral del sistema penitenciario (Compromiso 81)		5.5. Revisión global de los fueros (Compromiso 92) 5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política. (Compromiso 93) 5.7. Revisar la reelección de legisladores (Compromiso 94) 5.8. Medios de Comunicación (Compromiso 95)

Computadoras portátiles con conectividad (Compromiso 11) *Crear el Servicio Profesional Docente (Compromiso 12)*	

Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades	**Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad**
Fortalecer la educación inicial de los maestros (C. 13) Incrementar cobertura en educación media superior y superior (C. 14) Programa Nacional de Becas (C. 15) 1.4. La cultura como elemento de cohesión social Protección del patrimonio cultural (C. 16) Infraestructura en los estados (C. 17) Educación artística (C. 18) Estímulos a creadores (C. 19) La cultura como proyección de México en el mundo (C.20) 1.5. Defender los derechos humanos como política de Estado Creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos. (C. 21) Ley de Reparación del Daño (C. 22) Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional (C. 23) Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros (C. 24) Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (C. 25) Reformas en las Constituciones de los estados y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (C. 26) Ley de Atención a Víctimas (C. 27) Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública (C. 28) Fortalecimiento los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas (C. 29) Derechos de los migrantes (C. 30) Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media (C. 31) Fortalecer el marco legal para atender con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada (C. 32) Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población (C. 33) 1.6. Derechos de los pueblos indígenas Fortalecimiento de las comunidades indígenas (C. 34) Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas como prioridad presupuestal (C. 35)	2.3. Promover el desarrollo a través de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Inversión del 1% del PIB en ciencia y tecnología (Compromiso 46) Prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología (C. 47) Investigadores, centros de investigación y patentes (C. 48) 2.4. Desarrollo Sustentable Transitar hacia una economía baja en carbono (C. 49) Replantear el manejo hídrico del país (C. 50, 51 y 52) Mejorar la gestión de residuos (C. 53) 2.5. Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación (C. 54) PEMEX como empresa pública de carácter productivo (C. 55) Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos (C. 56) Competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos (C. 57) Fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (Compromiso 58) PEMEX como promotor de una cadena de proveedores nacionales (C. 59) PEMEX como eje de la lucha contra el cambio climático (C. 60) 2.6. Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable Nueva Ley de Explotación Minera (C. 61) 2.7. Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas Banca de Desarrollo (C. 62) Banca Comercial (C. 63) 2.8. Transformar el campo en una actividad más productiva Comercialización (C. 64) Productividad (C. 65) Pagos por servicios ambientales (C. 66) 2.9. Aplicar una estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur – Sureste Acciones de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del SurSureste (C. 67) 2.10. Deuda de los Estados (C. 68) 2.11. Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo Eficiencia Recaudatoria (C. 69) Fortalecimiento al Federalismo (C. 70)

Acceso equitativo a la justicia y a la educación (C. 36)	Eficiencia del Gasto Público y Transparencia (C. 71) Fortalecer la capacidad financiera del Estado (C. 72) Revisión integral a la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo (C. 73)

En el arranque del gobierno 2012-2018 del presidente de la República Enrique Peña Nieto (EPN) para diferenciarse de los gobiernos panistas, construyó una nueva narrativa gubernamental de "eficacia" y sobre todo del "saber hacer" en el ámbito gubernamental; después de presentar mediáticamente el paquete de reformas que equívocamente el referido gobierno lo comparó con los Pactos de la Moncloa.

Después de leer los ejes temáticos, es necesario realizar la reflexión sobre la propuesta gubernamental. Por ejemplo en el Acuerdo 1.1 Seguridad Social Universal, en el tema "acceso universal a los servicios de salud", ésta medida es de corte neopopulista porque pretende rebasar lo que se hizo el expresidente Calderón Hinojosa, en cuanto a profundizar el desastre que dejó el panista en materia de salud, ya que discursivamente con la ampliación del seguro popular provocará que en materia de infraestructura en salud una sobrecarga de demandas al sistema de salud, ya que si realizan el diagnóstico sobre la herencia del último gobierno federal, se encontrarán con que los hospitales de primer nivel pasaron a ser hospitales de guerra, puesto que son insuficientes los médicos, las enfermeras, las camas, y por ende, las instalaciones se encuentran sobresaturadas, esto lo puede constatar cualquier ciudadano que asista a un hospital público en cualquier ciudad del país.

Continuando con las medidas neopopulistas, también se encuentra la iniciativa de poner en marcha el "Programa 65 y más", donde ya se encuentran 3 millones de mexicanos en el "Programa de 70 y más", y cuyo presupuesto es de 18,821 millones de pesos, con la nueva ocurrencia se aumentaría a 43,298 millones de pesos, lo que significaría la recaudación del 0.6% del 1% del IVA, si se toma en cuenta el último aumento del IVA; contrastando la información del Censo de 2010, existen 9.1 millones de mexicanos que tenían más de 60 años, de estos 4.6 millones eran de más de 70 años.

Dentro de las propuestas se encuentran las de crear los "Seguros de Desempleo" y los "Seguros de Vida para Jefas de Familia"; indudablemente son buenas noticias para

los gobernados, pero la pregunta sigue siendo de dónde se obtendrá el dinero el gobierno federal para financiar estos programas sociales, podría ser con la recaudación del aumento del IVA, y para lo cual hay que mencionar que con el aumento del 1% en el IVA (del 15 al 16) se ingresó 43 mil millones de pesos más. Por ejemplo, para el "Programa de 65 y más" se necesitan 25 mil millones de pesos, pues bien, en caso de pretender aumentar el 1% del PIB (cuya equivalencia es de 158 mil millones de pesos en 2012), se necesitaría aumentar el IVA al 19.7%, algo similar a lo que se cobra en Francia (20%) o en Finlandia o Suiza (22%), pues allí estaría la primera medida en términos fiscales o en su defecto ampliar la base gravable[393], que sería otra medida gubernamental. Por otra parte, en la imitación mal copiada del exitoso Programa Brasileño de "Hambre Cero", en el punto 1.2 se propone la creación del "Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza", que busca erradicar la pobreza extrema en el país; por ejemplo, la medición que hace el CONEVAL sobre ese rubro, arroja la cantidad de 11.7 millones de mexicanos que viven en esa línea de pobreza; éste es la propuesta más compleja para el gobierno federal de EPN, ya que es un problema estructural el de la extrema pobreza.

Por otra parte, en el 1.3 la iniciativa sobre "Educación de Calidad y con Equidad", aquí los hechos y los mensajes son claros enviar al enemigo político de la maestra Elba Esther Gordillo a la Secretaría de Educación Pública (SEP), como lo fue Emilio Chuayffet Chemor lo cual muestra una disposición al conflicto, una posición no vista en la clase política mexicana, la cual siempre bordeaba bajo el consenso; quizá esta sea la acción que si se podrán concretar en el corto plazo, por supuesto atraviesa por el dilema de: la jubilación de la líder vitalicia o el encarcelamiento, tal y como lo hizo Carlos Salinas de Gortari con los líderes sindicales que le eran disfuncionales, entre ellos el líder del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios; lo que se percibe es que el relevo sindical es indiscutible[394], ya que la competitividad, la innovación, la creatividad pasa por la educación y mientras se encuentre secuestrada por el SNTE, la economía del conocimiento, propia de la globalización no podrá tener carta de naturalización en el país.

En el punto 2. "Acuerdos para el Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad, en donde el objetivo es que el país crezca a un 5% promedio anual, esta

---

[393] El gobierno federal aumentó la base gravable del 8 al 12% del PIB, durante el sexenio de EPN

[394] Fue detenida el 23 de febrero de 2013, casi fue el mismo tiempo que la estrategia seguida por Carlos Salinas de Gortari cuando fue presidente de la república, quien encarceló al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia el 10 de enero de 1989.

aspiración tiene ventajas geopolíticas, como lo son: la crisis en la Unión Europea, el lento crecimiento de los Estados Unidos, la caída en la economía de Brasil, en fin, esa podría ser una posibilidad más si se combina con el debilitamiento de los monopolios, si no existe esto México seguirá creciendo en promedio anual sólo el 2% y continuaría su camino en la mediocridad; de allí parte la estrategia para que se proponga destinar el 1% del PIB para la Ciencia y Tecnología, cuando en el año 2012 sólo se destinó el 0.43%. Por otra parte, el nuevo secretario de Hacienda afirma que se puede crecer con déficit fiscal cero, si bien la economía fue uno de los puntos que más cuido el PAN siendo gobierno, donde el crecimiento promedio fue de 1.7%, cuyo crecimiento fue bajo pero al fin crecimiento, por eso se puede tener ese arranque económico del 2013, sin embargo la única salida que se tiene dentro de las medidas de bienestar que se proponen es que se adopte el plan de Santiago Levy sobre la reforma al sistema social en México.

Pasaré a explicar la propuesta de Santiago Levy, posteriormente lo que el gobierno mexicano hizo en 1995, y al final se retoma una propuesta de la OCDE:

a) La propuesta de política social que desarrolló Santiago Levy en 2009 consistía en cambiar la política social para que sea equitativa y proteja a los trabajadores y, simultáneamente, fomente decisiones de empresas y trabajadores a favor de la productividad y, que a la par sean fiscalmente sustentables, por supuesto su visión es socialdemócrata. Propone que los derechos sociales sean universales, terminar con la informalidad[395] y se eliminarían los obstáculos para aumentar la productividad y acelerar el crecimiento. Inclusive fusionar al IMSS y al ISSSTE para no duplicar recursos en materia de salud y ser más eficientes en ese rubro.

La propuesta es generalizar el IVA al 16% a todo el consumo (incluidos alimentos y medicinas) y reducir los impuestos a la nómina, cuya desgravación sería del 1.9% del PIB; lo que significa un incremento de 416 mil millones de pesos, es decir, el 3.3% del PIB, y al compararlo con la recaudación en 2008 del IVA que fue del 3.8% del PIB, al sumarlos significaría un incremento del 7.1% del PIB.

[395] La economía informal en el país se calcula en 2012, en un 70% de la que está en edad de la que se ubica en la Población Económicamente Activa.

Lo anterior, si lo comparamos con países de América Latina en 2010 como Uruguay donde el IVA es del 22%, y su recaudación del 10.7%; en el caso argentino el IVA es del 21% cuya recaudación es del 7.2%; en Chile el IVA es del 19% y su recaudación del 7.4%; y en Brasil el IVA es del 17% y la recaudación del 8.3%.

Empero, Levy para ser precavido y mantener esas proyecciones y sabedor de la evasión de impuestos que hay en el país propuso que se eleve al 17% el IVA generalizado. Es importante recordar que el IVA nació en 1980 con una tasa del 10%, y cuya recaudación fue del 2.5% del PIB; en ese año y hasta 1988 (en 2011 la recaudación es del 3.6% con respecto al 16% de IVA), los alimentos procesados y las medicinas tenían un 6% del impuesto del IVA, se quitó ese impuesto en el Pacto de Solidaridad Económica para enfrentar la crisis de aquellos años.

b) La otra propuesta es elevar el IVA del 16 al 21% (sin que se incluyan las medicinas y los alimentos), tal y como sucedió en 1995, cuando la crisis económica mexicana fue calificada como la "primera crisis de la globalización", al caer a -6 del PIB y en el año 2000 la economía nacional tuvo un 6% del PIB de crecimiento. Aquí solamente se recaudarían 215 mil millones de pesos, si tomo como referente la última recaudación del 1% cuyo aumento fue del 15 al 16% del IVA.

c) La OCDE está recomendando a México que el IVA se aumente al 19% de manera generalizada al consumo, es decir a medicinas y alimentos, de allí que esta proyección supera a la propuesta de Santiago Levy, en cuanto a recaudación del Estado mexicano.

Regresando al Pacto por México, me centraré en la parte socio-económica, en donde los acuerdos 1 y 2 que son incompatibles, porque en el diagnóstico que presentan afirman que la informalidad produce un bajo empleo (lo que no hay son empleos productivos) y que hay una baja inversión, y eso es falso; por otra parte, en el acuerdo 1 copiaron mal la propuesta de seguridad social de Santiago Levy de 2009 (la cual se explicó de manera sintética) y en el acuerdo 2, que es la propuesta de crecimiento económico, cuyas recomendaciones son las que la OCDE le ha hecho a México en los últimos años.

Ahora realizaré algunos comentarios sobre la parte jurídica-política del “Pacto por México”, en el acuerdo 3, particularmente en el punto 3.4 se propone diseñar un Código Penal Único, ésta ha sido una demanda histórica del PAN, empero tiene dos artículos que serán extremadamente complejos: el aborto (por la excepcionalidad del DF) y el abigeo (delito inexistente en el DF), el primer tema polariza a la sociedad y sobre todo, a las fuerzas políticas, aquí es muy difícil que se pueda procesar este tema; y el otro pertenece al 27% de la población mexicana que vive en zonas rurales.

Para cambiar al país es necesario que no sólo se adopten las 95 acciones gubernamentales propuestas en el multicitado “Pacto por México” si no que se tiene que estudiar la implementación de las mismas, porque el problema económico en el país no es de tasa de ahorro, ni de inversión, tampoco está en la falta de creación de empleos.

En la parte política son importantes tres propuestas: la Ley de Partidos Políticos, la Federalización de las Elecciones, la Reelección de los Legisladores y la reintroducción de las candidaturas independientes; la primera fue una vieja aspiración de Manuel Gómez Morín como presidente nacional del PAN, el reglamentar a los partidos políticos; la segunda propuesta se retoma de la reforma electoral de 2007-2008 de que el ahora llamado INE tenga asunción de la organización de una elección estatal, siempre y cuando lo soliciten los consejeros electorales locales, y previa autorización del consejo general del INE, el que el órgano electoral federal organice las elecciones locales en 2012 significaría un ahorro de 5 mil millones de pesos anuales, ya que se celebran entre 12 y 14 elecciones locales al no ser concurrentes; y la reelección de los legisladores, en el caso de los diputados federales hasta 4 periodos (12 años) y los senadores únicamente 2 periodos (12 años), ello para evitar las distorsiones que tiene el modelo norteamericano. Lo más atractivo en la parte político-gubernamental fue la propuesta de los “gobiernos de coalición”, ya que únicamente hemos experimentado coaliciones electorales. Esto marcaría una diferencia al gobernar porque la finalidad es construir gobiernos de mayorías, aunque es una medida incipiente alienta esa ruta de la gobernabilidad en el país. Finalmente la figura de la candidatura independiente, que no es nueva, por ejemplo el primer presidente de México, Guadalupe Victoria fue independiente, ya que no lo postuló ningún club o partido político; ya en la primera mitad del siglo XX estaban contempladas las candidaturas independientes, hoy ante la crisis de los partidos políticos o la lógica de Robert Michels, esas oligarquías que le cerraron el paso a sus militantes, ésta es una

oportunidad para seguir haciendo política fuera de los partidos, una especie de subpolítica, aunque el concepto jurídico-político que debería privar, es el de "candidato sin partido", dicha figura no fue una concesión del subsistema de partidos, sino que es producto de una lucha política de, intelectual y político Jorge Castañeda Gutman, quien en el año 2004 decide incursionar como candidato independiente a la presidencia de la república rumbo al 2006, y le niegan esa posibilidad en el IFE, posteriormente sucede lo mismo con la SCJN, y al mismo tiempo recurrió a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos desde el año 2005, quien falló favorablemente en agosto de 2008, de allí que el Estado mexicano tenía que acatar esa resolución[396].

Finalmente, para cambiar al país es necesario que no sólo se adopten las 95 acciones gubernamentales propuestas en el multicitado "Pacto por México" si no que se tiene que estudiar la implementación de las mismas, porque el problema económico en el país no es de tasa de ahorro, ni de inversión, tampoco está en la falta de creación de empleos; quizá el diagnóstico gubernamental no sea exacto pero veremos la ruta de las futuras reformas que se proponen, basta recordar que la evaluación de una política pública se hace a los cinco años después de su implementación, esto de acuerdo a los especialistas, por eso quizá estas reformas se podrán evaluar hasta el próximo sexenio gubernamental. Esperemos que sea para el bien del país la apuesta que está haciendo el gobierno federal de Enrique Peña Nieto.

[396] Se implementó la figura de la candidatura independiente hasta el año 2014, por lo que, se podría afirmar que Jorge Castañeda Gutman fue el "padre" de esta figura, si bien el Estado mexicano se tardó en procesarla, al final es un ente político que viene a oxigenar la vida pública y sobre todo a presionar al subsistema de partidos, desde la subpolítica.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. Recuperado desde http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/DOF20000626%20%20Acuerdo%20y%20EUR1.pdf

Aguilar Camín, H. (2000). *La ceniza y la semilla*. México: Cal y Arena.

. (2008). *La invención de México*. México: Planeta.

y Castañeda, J. (2009). *Un futuro para México. México*: punto de lectura.

. (2018). *Nocturno de la democracia mexicana*. México: Debate.

Aguilar Rivera, J. A. (2002). "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

Aguilar, L. F. (1994). "El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari: una interpretación". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. Vol. 39, (156), 189-221.

. (2000). "Democracia y transición". En *José Natividad González Parás, La gobernabilidad democrática en México*. México: INAP/SG.

Ai Camp, R. (1983). El tecnócrata en México. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 45* (2), 579-599.

Alamán, L. (2000). *Lucas Alamán.* Selección y prólogo de Andrés Lira. México: Cal y Arena.

Anaya, M. (2009). *1988. El año en que cayó el sistema*. México: Debolsillo.

Andrews, C. (2006). “Indecisión y pragmatismo en la presidencia de Anastasio Bustamante”. En *Will Fowler. Presidentes mexicanos, Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

. (2011). Los primeros proyectos constitucionales en México y su influencia británica (1821-1836). *Estudios Mexicanos*. Vol. 27, No. 1.

Anna, Timothy, E. (2006). “Guadalupe Victoria”. En *Will Fowler. Presidentes mexicanos, Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

Ávila, A. (2006). “La presidencia de Vicente Guerrero”. En *Will Fowler. Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

Arellano Trejo, E. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, Documento de Trabajo # 124.

Aristegui, C. (2009). *Transición*. México: Grijalbo.

Bartra, R. (2007). *Fango sobre la democracia, textos polémicos sobre la transición a la democracia*. México: Planeta.

. (2009). *Gobierno, derecha moderna y democracia en México*. México: Herder.

Beck, U. (1997). “La reinvención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva”. En *U. Beck, A. Giddens y S. Lash. Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden moderno*. España: Alianza Universidad.

Bitar, S. y Lowenthal A. F. (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Borrego Estrada, G. (2011). Feuderalismo y dinerocracia. *nexos*.

Cabrera, L. (1975) “La situación de México antes de 1910”, *Obras completas, t. III, Obra política*. México: Ediciones Oasis.

Camacho, M. (1977). “Los nudos históricos del sistema político mexicano”. *Foro Internacional, XVII*. 587-651

. (1977). Las piezas del sistema: la presidencia. *Vuelta*.

. (2000). *Cambio sin ruptura*. México: Alianza.

Cámara de Diputados. Reformas constitucionales, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

Cantú, G. H. (2001) *Asalto a Palacio, las entrañas de una guerra*. México: Grijalbo

Carbonell, M. y Salazar P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: UNAM.

Cárdenas Gracia, J. (1996). *Una constitución para la democracia*. México: IIJ-UNAM.

Carpizo, J. (2006). *El presidencialismo mexicano*. (Decimonovena edición) México: S. XXI.

. (1991). Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIV, 70, 85-96.

. (2001). Veintidós años de presidencialismo mexicano 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIV, núm. 100, .

Casar, M, A. (1999). “El Congreso del 6 de julio”. En *Luis Salazar (coordinador), 1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena editores.

. (2002). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. En *Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito (compiladores) Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE/FCE.

. Marván, I. (Coordinadores) (2002). *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México: Taurus/CIDE.

. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo: la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

Castañeda G., J. (1994 Agosto 930). ¿Qué pasó?. *Proceso*.

. (1999). *La herencia*. México: Alfaguara.

y Aguilar R. (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Random House Mondadori.

Castillo Peraza, C. (1994). *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología).* México: FCE.

(1997). Presidente partidizado. *Proceso*. Recuperado desde https://www.proceso.com.mx/175042/presidente-partidizado.

Coller, X. (2005). *Estudio de casos*, Cuadernos Metodológicos, No. 20. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Segunda reimpresión.

Cortez Salinas, J. (2014). *La Suprema Corte de Justicia en México, ¿cuánto vota el presidente?*. México: UNAM/IIJ.

Cordera R. y Tello C. (1986). *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*. (Séptima edición). México: Siglo XXI.

Cossío Díaz, J. R. (2001). *Cambio social y cambio jurídico*. México: ITAM/Porrúa.

. (2001). La Suprema Corte y la Teoría Constitucional. *Política y Gobierno, Vol. VIII, (1), 61-115*.

Cosío Villegas, D. (1946). “La crisis de México” http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5978/1/DOCT2065116_ARTICULO_11.PDF.

(1972). *El presidencialismo mexicano: las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.

. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz.

Córdova, A. (1994). La fundación del partido oficial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 39, (155).

CONEVAL. Medición de la Pobreza, consultado en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

Crespo, J. A. (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*. México: Cuadernos de Metapolítica.

De La Grange B. y Rico M. (1998). *Marcos, la genial impostura*. México: Aguilar.

De Humboldt, A. (2014). *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México: Porrúa.

De Tocqueville, A. (1994). *La democracia en América*. México: FCE.

Delarbre Trejo, R. (1995). “Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado”. En *Germán Pérez Fernández del Castillo (Coord.…) la voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: Porrúa/FLACSO.

Delgado, Á. (2007). *El engaño. Prédica y práctica del PAN*. México: Grijalbo.

. (2016). *El amasiato. El pacto secreto Peña-Calderón y otras traiciones panistas*, México: Proceso.

Desigualdad en México. Consultado en http://www.oxfammexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.V6f1FqK-MTs

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917 (2009). México: Cámara de Diputados

Díaz, E. (1998). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. España: Taurus.

Dresser, D. (1992) Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad, *El Cotidiano*, 49, 49-71

(2011). *El país de uno*. México: Aguilar.

Duverger, M. (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, (Quinta reimpresión de la Sexta edición). España: Ariel.

Escalante Gonzalbo, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante de la República mexicana: tratado de moral pública*. México: Colegio de México.

Espino, M. (2008). *Señal de alerta, advertencia de la regresión política*. México: Planeta.

Espinoza Toledo, R. (2016). *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, México: INE.

Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis, Vol. 3*, (1). 87-124.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías: la ley del más débil.* Madrid: Editorial Trotta.

Fox Quesada, V. (2004). “Discurso de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado” *en Porfirio Muñoz Ledo (Coord.). Comisión de Estudios para la reforma del Estado*. México: UNAM.

Fowler, W. (2006). *Presidentes mexicanos Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

. (2006). *Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

Freedom House Encuesta anual sobre derechos políticos globales y libertades civiles de 1999 a 2015, consultado en https://freedomhouse.org/reports

Garciadiego, J. (2010). "El Porfiriato (1876-1911)". En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

. (2006). "Presidencia de Madero: fracaso de una democracia liberal". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

Garner, P. (2006). "Porfirio Díaz". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos, Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

Garrido, L. J. (1992). "La transición a la democracia en México: los esfuerzos frustrados: 1986-1992". En *Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Coords.), México frente al umbral del siglo XXI*. España: S. XXI/CIS.

Goergette, J. V. (2006). "La presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿el hombre fuerte de los años veinte". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. México. INEHRM.

González y González, L. (1968). *Pueblo en vilo. Microhistoria de San Juan de Gracia*. México: Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie 1.

González Oropeza, M. (2006). "Prólogo". En *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de Los Planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857, edición facsimilar México, Ignacio Cumplido, 1857*. México: CNDH/Porrúa.

González Parás, J. N. (2000). *La gobernabilidad democrática en México*. México: INAP/SG.

Guedea, V. (2010). "La Independencia (1808-1821)". En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

Granados Chapa, M. Á. (1992). *¡Nava Sí, Zapata No!*. México: Grijalbo.

Hale, C. (1977). *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*. (7ª. Edición). México: Siglo XXI.

Hammnett, B. (2006). "Benito Juárez. Técnicas para permanecer en el poder". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos, Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

Henestrosa, A. (2006). *Benito Juárez, flor y látigo, ideario político*. México: Porrúa.

Jiménez Badillo, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.

Knight, A. (2006). "Lázaro Cárdenas". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

Krauze, E. (1999). El profeta de los indios. *Letras libres*.

. (2000). *Tarea política. Ensayos políticos 1988-2000*. México: Tusquets.

. (2002). *Biografía de poder. Caudillos de la revolución mexicana*. (1ª. Edición en Fábula). México: Tusquets.

. (2006). *Para salir de Babel*. México: Tusquets.

Latinobarómetro. Informe latinobarómetro de 1995 a 2011, consultado en http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Le Bot, Y. (1997). *Subcomandante Marcos, el sueño zapatista*. México: Plaza y Janés.

Loaeza, S. (2006). "Gustavo Díaz Ordaz: Las insuficiencias de la presidencia autoritaria". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. México: INEHRM.

. (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México: Colegio de México.

. (2016) "La democratización gradual de México: un proceso descendiente y ascendente". En *Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (Eds.) Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Loyola Díaz, R. (2006). "Manuel Ávila Camacho: el preámbulo del constructivismo revolucionario". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Mac Gregor, J. (2006). "Victoriano Huerta: un militar de carrera en la institución presidencial". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Madrazo, J. (2002). "El Artículo 65" en *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada* ". México: IIJ-UNAM.

Madrazo, R. (2007). *La traición, Conversación con Manuel S. Garrido*. México: Planeta.

Martínez, M. A. (2006). "El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Marván Laborde, I. (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

Matute, Á. (2010). "Los años revolucionarios (1910-1934)". En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.

(2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: NOSTRA Ediciones.

Meyer, J. (2002). "La diarquía 1924-1928". En María *Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

. (2010). "México entre 1934 y 1988". En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.

Mizrahi, Y. (2002). "Democracia, eficacia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México". En *Elizondo Mayer Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito Lecturas sobre el cambio político*. México: CIDE/FCE.

Molina Enríquez, A. (1983). *Los grandes problemas nacionales*. México: ERA.

Muñoz Ledo, P. (2004). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*. México: UNAM.

Nacif Hernández, B. (2002). "El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)". En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

Navalón, A. (2014, 20-07-2014). "El empeño de Suárez". *El País.*

Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: TEPJF/UNAM.

. (2009). "El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate". En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.) Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

. (2012). *¿Cómo estudiar la ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. Madrid: Marcial Pons.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

O´Gorman, E. (1969). *La supervivencia política Novo-Hispana: reflexiones sobre el monarquismo mexicano*. México: Fundación Cultural de Condumex/Centro de Estudios de Historia de México.

Oikión Solano, V. (2006). "Pascual Ortiz Rubio: ¿un presidente a la medida del jefe máximo?". En Will *Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Ojeda Gómez, M. (2005). *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*. México: Colegio de México.

Oñate, A. (2006). "Álvaro Obregón y la tradición autoritaria en la política mexicana, 1912-1928". En *Will Fowler. Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000).* México: INEHRM.

Oropeza, M. (2006). "Introducción". En *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de Los Planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857, edición facsimilar México, Ignacio Cumplido, 1857* (2006). México: CNDH/Porrúa.

Pantoja Morán, D. (2005). *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas.* México: El Colegio de México/El Colegio de Michoacán.

Pasquino, G. (2000). *La democracia exigente*. España: Alianza Editorial.

Payne, M. & Allamand Zavala, A. (2006). "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y*

desarrollo en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

. (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: el papel de la Constitución y los partidos políticos". En Mark Payne J, *et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Peters, G. (2001). "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo". En *Robert Goodin (eds.) Nuevo Manual de Ciencia Política*. España: ITSMO.

. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* España: Gedisa.

Presidencia de la República. Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, consultado en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/of-vo1.html

Presupuesto de Egresos de la Federación 1992. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmccbdc/LMCCBDC_ref04_24dic91.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación 1994. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207439&pagina=32&seccion=1

Presupuesto de Egresos de la Federación 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/archivos_shcp_dof/decretos/pef_1993_dof_18dic92.pdf

Rabasa, E. (2006). *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*. México: Cámara de Diputados.

Rabasa, E. (2008). *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México: IIJ-UNAM.

Ranciere, J. (2006). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

Reyes Heroles, F. (2015). *Orfandad. El padre y el político*. México: Alfaguara.

Rodríguez Prats, J.J. (2011). *Soy panista*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández.

Rojas, R. (2002). “La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero”. En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

Romero Apis, J. E. (2015). *El jefe de la banda*. México: Plaza y Valdés.

Salinas De Gortari, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*, USA: Plaza y Janes.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

. (2001). “La transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)”. En *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. (Segunda reimpresión). México: FCE.

. (2016). *Límites de la ingeniería constitucional*, Conferencias Magistrales, Tema Democracia Núm. 9. México: INE.

Secretaría de Finanzas del Estado de México. http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/presupuesto_egresos2

Silva Herzog, J. (1944). *La revolución mexicana en crisis*. México: Cuadernos Americanos.

Silva Herzog-Márquez, J. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta/Joaquín Mortiz.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE

Turrentt y Díaz, E. (2007). *Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México*. México: Banco de México, Documento de Investigación No. 10.

Ugalde, L. C. (2008). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*. México: DEBOLSILLO.

Valadés, D. (2005). *Gobierno de gabinete*. México: UNAM.

. (2006). “Las funciones de la Constitución”. En *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones I*. México: Cámara de Diputados/Senado de la República/Poder Judicial de la Federación/TEPJF/IFE/Porrúa.

. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Colegio Nacional/IIJ UNAM.

. (2009). “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”. En *Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Coords.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM/IDEA.

Valentín, R. (2012). “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. *El Cotidiano*. Núm. 122, México. Recuperado desde http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/17206.pdf

Vasconcelos, J. (2001). *El Proconsulado, Prólogo de Jean Meyer*. México: Trillas.

Vázquez, J. Z. (2006). “La primera presidencia de Antonio López de Santa Anna”. En *Will Fowler*. *Presidentes mexicanos, Tomo I (1824-1911)*. México: INEHRM.

. (2000). “Los primeros tropiezos”. En *Historia General de México, versión 2000*. México: Colegio de México.

. (2010). “El establecimiento del México Independiente (1821-1848)”. En *Gisela Von Wobeser (Coord.). Historia de México*. México: Presidencia de la República/FCE/SEP.

Virilio, P. (1997). *El cibermundo, la política de lo peor*. España: Cátedra.

Weldon, J. (1997). “El presidente como legislador 1917-1934”. En *Pablo Atilio Picato Rodríguez (ed.), El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*. México; Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

. (2002). “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917 1937”. En *María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). Gobernar sin mayoría*. México: CIDE/Taurus.

Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*, México: Colegio de México.

Wornat, O. (2003). *La Jefa. Vida pública y privada de Marta Sahagún de Fox*. México: Grijalbo.

Zaid, Gabriel. (1987). *La economía presidencial*. México: Vuelta.

GLOSARIO

APN: Agrupación Política Nacional

ARIC: Asociación Rural de Interés Colectivo

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco de México

BM: Banco Mundial Fondo

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEN: Comité Ejecutivo Nacional

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económica

CFCE: Comisión Federal de Competencia Económica

CFE: Código Federal Electoral

CNC: Confederación Nacional Campesina

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares

COLMEX: Colegio de México

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales

COFECE: Comisión Federal de Competencia (COFECE)

CONAGO: Confederación Nacional de Gobernadores

CONAPRED: Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CSG: Carlos Salinas de Gortari

CTM: Confederación de Trabajadores de México

EPN: Enrique Peña Nieto

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

EZPL: Ernesto Zedillo Ponce de León

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FCH: Felipe Calderón Hinojosa

FCP: Foro Cívico Potosino

FDN: Frente Democrático Nacional

FMI: Fondo Monetario Internacional

IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información

IFE: Instituto Electoral Federal

IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones

IIH: Instituto de Investigaciones Históricas

IIJ: Instituto de Investigaciones Jurídicas

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información

INI: Instituto Nacional Indigenista

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México

IVA: Impuesto al Valor Agregado

JUCOPO: Junta de Coordinación Política

LFOPPE: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

LGIPE: Ley General de Instituciones y Procesos Electorales

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

MLN: Movimiento de Liberación Nacional

MR: Mayoría Relativa

NAFIN: Nacional Financiera

NIH: Nuevo Institucionalismo Histórico

OCA: Órganos Constitucionales Autónomos

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAN: Partido Acción Nacional

PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PCM: Partido Comunista Mexicano

PDM: Partido Demócrata Mexicano

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PFCRN: Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

PIB: Producto Interno Bruto

PMS: Partido Mexicano Socialista

PNA: Partido Nueva Alianza

PNR: Partido Nacional Revolucionario

PPS: Partido Popular Socialista

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PRM: Partido de la Revolución Mexicana

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

RMP: Roberto Madrazo Pintado

RP: Representación Proporcional

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

SECODAM: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

SEP: Secretaría de Educación Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNTE: Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación

SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

TLC: Tratado de Libre Comercio

UE: Unión Europea

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

VFQ: Vicente Fox Quesada